

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 一九七九年以來美臺關係之演變

US-Taiwan Relations Since 1979

doi:10.30390/ISC.201306_52(2).0001

問題與研究, 52(2), 2013

Issues & Studies, 52(2), 2013

作者/Author： 裘兆琳(Joanne Jaw-Ling Chang);陳蒿堯(Hao-Yao Chen)

頁數/Page： 1-50

出版日期/Publication Date：2013/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201306_52\(2\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201306_52(2).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



一九七九年以來美臺關係之演變*

裘兆琳

(中央研究院歐美研究所研究員)

陳蒿堯

(國立臺灣大學國家發展研究所博士生)

摘要

1970 年代研究三角關係的專家塔圖 (Michel Tatu) 指出，美、中、蘇「三者之一欲激起另兩方同謀之必然方式，為展現過度侵略性」。本文以塔圖之分析，探討 1979 年以來美臺軍事、政治與經貿關係之演變。由過去美、中、臺三角關係之互動，可以看出以下的特性：(1) 中國對臺有過度侵略性的舉止，如 1996 年臺海危機，美國主動強化美臺軍事關係，增加美臺合作的空間；(2) 在中國壓力下，國際組織有過度的舉止，如 2007 年聯合國秘書長潘基文謬誤解讀臺灣地位，美國願為臺仗義執言；(3) 臺北有過度「意外」之舉，如 2003 年倡議公投，增加美中合作防獨的動力；(4) 美國若過度親中傷害臺灣利益，會促使美國國會採因應對策，彌補美臺關係，「臺灣關係法」即為一例；(5) 如果處置得宜，美臺關係與兩岸關係可以同時並進；(6) 臺灣經濟若進一步邊緣化並過度依賴大陸市場，不利美國的戰略布局；(7) 中國崛起，美國重返亞洲，美國有賴中國合作之議題日增，美臺關係有機會提升亦面臨嚴峻挑戰；臺灣若能深化自由、民主、人權等核心理念，應能爭取美國朝野更多的支持。

關鍵詞：美中臺三角關係、臺灣關係法、美國國會、塔圖、對臺軍售

* * *

壹、前言

1978 年 12 月 15 日美國卡特 (Jimmy Carter) 總統宣布將於 1979 年 1 月 1 日起與中華人民共和國建交，宣布前 7 小時才通知我方；過去美國從未與友邦片面斷交，此為歷史上之首次。美國接受中國建交三條件 (與中華民國斷交、終止協防條約並且撤

* 本文初稿發表於「國關理論與全球發展」國際學術研討會，2011 年 6 月 9 日，新北市：中華民國國際關係學會與淡江大學國際研究學院合辦。

離美軍)，卻未獲中國不對臺動武之承諾，爲了彌補此項嚴重缺憾，美國國會推動「臺灣關係法」(the Taiwan Relations Act)，爲臺海未來安全提供新的支柱。

卡特政府宣布與中華民國斷交，但是美國國會卻以國內立法方式，繼續維持和臺灣經濟、文化與軍售等關係，在國際政治運作上，「臺灣關係法」具有獨特性。七〇年代以來美國行政當局曾先後與中國發表「三公報」—「上海公報」(Shanghai Communiqué, 1972)、「建交公報」(Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations between the United States of America and the People's Republic of China, January 1, 1979) 以及「八一七公報」(United States—China Joint Communiqué of 17 August, 1982)，但皆未經美國國會審議；而「臺灣關係法」則是獲得參、眾二院支持高票通過，^①並經總統簽署公布而實施的法律 (Public Law 96-8)。^②

1979 年 2 月，美國國務院在一份準備給副國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 赴國會備詢的文件中指出，美中聯合「公報」，在美國國內法或在國際法下，並「不是一正式國際協定」(not a formal international agreement under U.S. domestic law or under international law)。^③「臺灣關係法」爲美國國內法，法律位階高於「三公報」，但是美國行政當局卻不願公開承認。

美國與中華民國斷交後，「臺灣關係法」提供了雙方關係法律層面之依據，和美國對臺軍售與安全的承諾。過去 33 年美臺關係雖有諸多實質進展，但也出現過令人遺憾

註① 參院 85 票贊成，4 票反對，11 位缺席；眾院 339 票支持，50 票反對，5 位棄權，38 位缺席。U.S. Public Law 96-8. *Taiwan Relations Act*—96th Congress. 93 Stat. 14, 22 U.S.C. 3301 etseq., April 10, 1979, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d096:HR02479;TOM:/bss/d096query.html>.

註② 有關臺灣關係法之決策過程，參見 U.S. Congress, *Taiwan*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 96th Congress, 1st session, February 5, 6, 7, 8, 21 and 22 (Washington D.C.: Government Printing Office, 1979); Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (Arkansas: University of Arkansas Press, 1995); Hungdah Chiu, ed., *China and the Taiwan Issue* (New York: Praeger Publishers, 1979); Tawei David Lee, *The Making of the Taiwan Relations Act: Twenty Years in Retrospect* (USA: Oxford University Press, 2000); Cyrus Vance, *Hard Choice: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983); Lester L. Wolff and David L. Simon, eds., *Legislative History of the Taiwan Relations Act: An Analytic Complication with Documents on Subsequent Developments* (Jamaica, New York: American Association for Chinese Studies, 1982); Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981* (New York: Farrar Straus Giroux, 1983)；錢復，錢復回憶錄【卷一】外交風雲動（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2005 年）；錢復，錢復回憶錄【卷二】華府路崎嶇（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2005 年）；胡爲真，從尼克森到柯林頓：美國對華「一個中國」政策之演變（臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，2001 年）；杜衡之，臺灣關係法及其他（臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，1987 年）；沈劍虹，使美八年紀要：沈劍虹回憶錄（臺北：聯經出版事業公司，1986 年）；宇佐美滋、蘇起，美國對中國政策的決策人訪問記（臺北：國立政治大學關係研究中心，1987 年）。

註③ General Records of the Department of State, 1979. From Stephen A. Oxman through Mr. Tarnoff for Mr. Bennet, Hansell, Holbrooke, Memorandum, "Deputy Secretary's Testimony on Taiwan Omnibus Legislation Before the HIRC on February 7, 1979," Office of the Deputy Secretary Records of Warren Christopher, 1977-1980, RG59, National Archives, College Park, Maryland.

的倒退，^④其中包括：1982 年美中發表「八一七公報」限制對臺軍售；1994 年「對臺政策檢討報告」(Taiwan Policy Review) 雖然同意我國在美國代表處更名並放寬若干美國官員訪臺以及官署洽公之規定，但是限制臺灣高層訪美，並公開表明不支持臺灣參加聯合國等須以國家身分為會員之國際組織；^⑤ 1998 年 6 月 30 日柯林頓 (Bill Clinton) 總統在上海說出對臺之「三不」政策，^⑥以及 2007 年 8 月 30 日小布希政府國安會亞洲事務資深主任韋德寧 (Dennis Wilder) 表示「臺灣或中華民國目前在國際社會不是一個國家」等不利於臺灣的言論與政策。^⑦

美臺關係之進展與倒退原因為何？中國扮演的角色為何？眾所周知影響美臺關係

註④ 有關 1979 年以來「臺灣關係法」的演變，參見 George Bush with Victor Gold, *Looking Forward: An Autobiography* (New York: Doubleday, 1987); George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown Publishers, 2010); Jaw-Ling Joanne Chang, ed., *R.O.C.-U.S. Relations, 1979-1989* (Taipei, Taiwan: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1991); Jaw-Ling Joanne Chang and William W. Boyer, eds., *United States-Taiwan Relations: Twenty Years After the Taiwan Relations Act* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 2000); Hungdah Chiu, *The Taiwan Relations Act and Sino-American Relations* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 1990); Hungdah Chiu, Hsing-wei Lee, and Chih-yu Wu, eds., *Implementation of Taiwan Relations Act: An Examination After Twenty Years* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 2001); Harvey Feldman and Ilpyong J. Kim, eds., *Taiwan in a Time of Transition* (New York: Paragon House Publishers, 1988); Ramon H. Myers, ed., *A Unique Relationship: The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1989); Ronald Reagan, *An American Life: The Autobiography/Ronald Reagan* (New York: Simon and Schuster, 1990); Jaw-ling Joanne Chang, "Lessons from the Taiwan Relations Act," *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 44, No. 1 (Winter 2000), pp. 63-77; Jaw-ling Joanne Chang, "Taiwan's Participation in the World Health Organization: The U.S. 'Facilitator' Role," *American Foreign Policy Interests*, Vol. 3 (May-June 2010), pp. 131-146; Harvey Feldman, "President Reagan's Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today," The Heritage Foundation, *WebMemo*, No. 1653 (October 2, 2007); Shirley Kan, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy—Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, January 10, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>; Cheng-yi Lin and Denny Roy, eds., *The Future of United States, China, and Taiwan Relations* (New York: Palgrave MacMillan, 2011); 林正義，「美國與臺灣軍事合作：威脅的評估與因應」，*臺灣關係法 30 年：美中臺關係總體檢* (臺北：巨流圖書股份有限公司，2009 年)；林碧炤、林正義，*臺灣關係法 30 年：美中臺關係總體檢* (臺北：巨流圖書股份有限公司，2009 年)；金秀明、胡祖慶，*臺灣關係法—過去與未來十年* (臺北：五南圖書出版公司，1991 年)。

註⑤ State Department, "Adjustments To U.S. Policy Toward Taiwan Explained," Transcript: Background Briefing, September 9, 1994; Winston Lord, "Taiwan Policy Review," statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., September 27, 1994, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 42 (October 17, 1994), pp. 705-707.

註⑥ Bill Clinton, "We don't support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan, one China, and we don't believe that Taiwan should be a member of any organization for which statehood is a requirement." See Kyodo News International, "Clinton supports China's '3 no policy' on Taiwan", *Kyodo News International*, June 30, 1998, <http://www.thefreelibrary.com/Clinton+supports+China's+'3+no+policy'+on+Taiwan-a050189302>.

註⑦ Dennis Wilder and Dan Price, "Press Briefing on the President's Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials," August 30, 2007, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=75717#axzz1RTd0aUEr>.

的因素很多，包括國際政治因素，美、臺、中各自的國內政治因素，以及官僚政治等等。任何一項決策絕非單一的理論即可解釋清楚。雖然如此，爲了鑑往知今，本文仍企圖以三角關係的互動理論來分析 1979 年以來的美臺關係。

1970 年代研究美、中、蘇三角關係的專家塔圖 (Michel Tatu) 歸納了數項三角的運作原則，其中之一爲「三者之一欲激起另兩方同謀之必然方式，爲展現過度侵略性」(The surest way for any of the three to provoke the other two into collusion is to display undue aggressiveness.)。⑧ 1969 年中蘇共「珍寶島」事件以及蘇聯在全球多處與美國爭霸，促成了 1970 年代以來美中合作的新契機，以便共同應對蘇聯過度侵略性的舉止。1991 年，前蘇聯解體後，中共抗蘇的價值大不如前，美、中、蘇關係進入了新的階段。

1990 年代後冷戰時期，美國全球霸主的地位達到高峰；但 2001 年「九一一事件」之後，美國先後出兵阿富汗與伊拉克，花了上兆美元的軍費，虛耗了美國的國力，反恐戰爭一時仍難結束。2008 年 9 月雷曼兄弟破產，引起了全球金融風暴，歐巴馬力挽狂瀾，大量舉債振興經濟，中國成爲美國國外最大的「債權國」。2010 年中國首度超越日本，成爲世界第二大經濟體，又擁有 3.19 兆美元世界第一的外匯存底，信心大增，更願意對美國說「不」。過去數年，美國與中共在對臺軍售、南海主權、北韓擊沉南韓「天安艦」、砲轟延平島以及伊朗、北韓發展核武等問題多所爭執，在此時，臺灣必須以智慧來處理兩岸以及美臺關係。

本文涵括了過去 33 年的美臺軍事、政治與經濟關係，基於篇幅有限，僅以塔圖「一方展現過度侵略性將激起另二方合作」的分析切入，並以美、臺、中三角關係以及美國行政、國會與臺灣另類的三角關係互動，做以下假設：

1. 中共若在國際、國內或對臺灣政策上有過度侵略性的舉止，將增加美臺合作的空間。
2. 臺北若有過度挑釁或令美方意外的政策，將增加美中合作共管臺灣的動力。
3. 美國行政部門若過度親中，傷害臺灣的利益，將促使美國國會採取因應對策，彌補美臺關係。
4. 中國日漸崛起，更願意向美國說「不」，美臺關係有機會提升，但亦面臨新的挑戰。

本論文採取文獻分析，主要的資料來源包括美國政府解禁的官方資料，我國、美國與中共之官方資料，「維基解密」(WikiLeaks) 相關文件，前任官員回憶錄，國際間

註⑧ 塔圖另歸納了其它三項運作原則：(1)「頭號敵人」的存在導致與次要進行「有目的的同謀」(The existence of an “adversary number one” leads to “objective collusion” with number two.)；(2) 三方的每一邊皆盡力將另兩方之同謀可能降到最低 (Each of the three players aims to reduce collusion between the others to a minimum.)；(3) 在此同時，藉由威脅與另一方同謀來恐嚇或勒索主要敵對者，符合每一方之利益 (At the same time, it is in the interest of each to bluff or blackmail this chief adversary by threatening collusion with the other.)。引自 Michel Tatu, *The Great Power Triangle: Washington-Moscow-Peking*, The Atlantic Papers 3 (Paris: Atlantic Institute, 1970), p. 16.

主要媒體報導，以及重要期刊論文與專書等。

貳、美臺軍事關係之演變

「臺灣關係法」對臺灣安全的設計，主要是透過供應臺灣必要數量的軍售，維持足夠的自衛能力，維持西太平洋之和平與安全。1954 年之「中美共同防禦條約」(Sino-American Mutual Defense Treaty) 並未明載對臺灣提供防禦性武器，「臺灣關係法」卻規定「提供臺灣防衛性武器」。^⑨自 1979 年以來美臺軍事關係之演變有以下的特性：

一、美國對軍售和危機因應有極大詮釋空間

美國行政當局對「臺灣關係法」部分字義含糊部分有極大解釋空間，因此未必能真正落實「臺灣關係法」之原意與精神。例如「臺灣關係法」第三條(甲)款規定美國將提供臺灣「必要」(necessary)數量之防衛軍資與服務以及「足夠」(sufficient)之自衛能力之防衛物資和服務，但是華府與臺北過去多年來，在軍售問題上，對「必要」以及「足夠」的解釋與認知顯然有落差。

「臺灣關係法」第三條(丙)款也提供了美國因應未來臺海危機之機制：「任何對在臺灣人民安全或社會經濟制度之威脅，以及因而對美國利益而產生之任何危險，總統應立即通知國會。總統與國會應依照憲法程序決定美國為對付任何此類危險，而採取之適當行動。」但是 1995 年 7 月中共在臺海試射飛彈以來，柯林頓政府卻一直低調處理，避談中共對臺之「威脅」，也未知會國會。1995 年 10 月，國務院亞太助理國務卿羅德(Winston Lord)在參院聽證會上表示，中國軍事演習並未達到對臺灣安全造成「立即明顯威脅」，柯林頓政府只有非正式與國會諮商，而沒有依「臺灣關係法」向國會提出正式報告。^⑩1996 年 2 月亞太助卿羅德再度在參院聽證會中仍表示，中國對臺並無立即的軍事威脅。^⑪柯林頓總統直到 1996 年 3 月察覺情況嚴重，才決定派遣二艘航空母艦戰鬥群到臺海，預防危機發生。

此外，「臺灣關係法」第三條(乙)款規定「此種對臺灣防禦需要之決定，應包括美國軍事當局對總統與國會提出之建議所作之評估」，但是自 1980 年美國恢復對臺軍售以來，多由行政當局主控，決定臺灣之需求。第三條(乙)款又規定在軍售問題上「完全」(solely)根據對臺灣防禦需要(needs)來做判斷，目的在防範美國決策者將

註⑨ 全國法規資料庫，《中華民國與美利堅合眾國間共同防禦條約》，1954 年 12 月 2 日，http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll_print.aspx?PCode=Y0010095。

註⑩ U.S. Congress, *The Growth and Role of the Chinese Military*, Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, Senate, 104th Congress, October 11-12, 1995 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996), pp. 6, 16-19, 22.

註⑪ Winston Lord, "The United States and the Security of Taiwan," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 6 (February 5, 1996), p. 29.

中共之因素納入考量，但是 1982 年美中竟發表「八一七公報」，在對臺軍售之質與量上設限，嚴重牴觸了「臺灣關係法」之規定。近年來，北京更加緊力道要求美國遵守「八一七公報」，減少終至停止對臺軍售，將為我對美關係的最大挑戰之一。

值得一提的是，「臺灣關係法」明列的條文，美國行政當局不見得真能落實；但是如果行政當局願意，即使「臺灣關係法」沒有明列，美國仍能自訂政策實施。美中「八一七公報」的內容只提及美國對臺軍售，未提軍事科技之轉移，為了彌補「八一七公報」造成的傷害，雷根政府除了對我提出「六項保證」(Six Assurances) 之外，^⑫ 並以軍事科技轉移「商業銷售」的方式提升我武器裝備。我方雖然遺憾美國與中共發表第三公報，但是雷根政府願意採取主動，轉移相關科技，提升臺灣武器裝備，仍值得肯定。

二、1996 年臺海危機後美國強化美臺軍事合作

誠如塔圖「一方展現過度侵略性將激起二方合作」的分析，1995-96 年中共展現過度侵略性舉止，在臺海試射飛彈，結果促使柯林頓政府強化美臺軍事合作。合作項目主要集中在「軟體」(software)，包括研討戰略(strategy)、訓練(training)、後勤(logistics)、指揮(command)與控管(control)。^⑬「臺灣關係法」的內容並沒有提到軍事交流，但是為了防範危機，美國主動強化美臺軍事關係，深具意義；2002 年更建立了臺美軍事「熱線」(hot line)。^⑭

近年來中共軍事預算與對臺的飛彈數目不斷成長，美臺軍事上的合作乃進一步強化。根據「維基解密」，「美國在臺協會」(American Institute in Taiwan, 簡稱 AIT) 在 2010 年 2 月 25 日的機密電文指出，美臺雙方有十二項對話管道，其中國防部主導了十項，在華府的「美國在臺協會」主導一項會談 (AIT/Washington-Led Talks)，另一

註⑫ 「六項保證」是雷根政府在 1982 年與中共發表「八一七」公報前，美方於同年 7 月 14 日循適當途徑向我方表示：(1) 未同意在對我軍售上，設定結束期限 (Has not agreed to set a date for ending arms sales to the Republic of China)。(2) 對中共要求就對我軍售事與其事先諮商事未予同意 (Has not agreed to hold prior consultations with the Chinese Communists on arms sales to Republic of China)。(3) 無意扮演任何我與中共調解人之角色 (Will not play any mediation role between Taipei and Beijing)。(4) 將不同意修改臺灣關係法 (Has not agreed to revise the Taiwan Relations Act)。(5) 並未變更其對臺灣主權之一貫立場 (Has not altered its position regarding sovereignty over Taiwan)。(6) 無意對我施加壓力與中共進行談判 (Will not exert pressure on the Republic of China to enter into negotiations with the Chinese Communists)。中華民國外交部就「八一七公報」發表聲明，1982 年 8 月 17 日，引自中美關係報告編輯小組主編，*中美關係報告 1981-1983* (臺北：中央研究院美國文化研究所，1984 年)，頁 100。

註⑬ Shirley Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," *CRS Reports for Congress*, Congressional Research Service, February 24, 2012, p. 2, <http://fpc.state.gov/documents/organization/185919.pdf>.

註⑭ Wendell Minnick, "Washington establishes military hotline with Taipei," *Jane's Defence Weekly*, Vol. 40, Issue 17 (October 29, 2003), p. 14; Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 5.

項則由國務院主導。^⑮

2009年9月30日至10月2日，美國國務院首度在華府召開美臺政軍會談（US-Taiwan Political and Military Talks），我方由外交部北美司司長率團，為美臺官員難得的對話機會。由華府「美國在臺協會」主導的政治、軍事工作小組層級，每年赴臺兩次，探討雙方安全合作相關事宜。由美國國防部主導的十項對話管道包括「蒙特瑞會談」（Monterey Talks）、「國防檢討會談」（Defense Review Talks）、「安全合作會談」（Security Cooperation Talks）、「將官指導團」（General Officer Steering Group）以及「軍種間安全合作計畫」（Service-to-Service Security Cooperation Programs and Engagement）等等。此外，美軍太平洋指揮部與臺灣陸、海、空對口單位亦維持積極安全合作。^⑯較為重要的對話與交流如下：

（一）「蒙特瑞會談」

1996年臺海危機後，美方主動提出，早期每年召開兩次，並無固定日期，會議在加州蒙特瑞市（Monterey City）的外語中心低調舉行。^⑰但近年來，地點由西岸移至東岸，仍稱之為「蒙特瑞會議」。2001年第七次會談之後，改為一年一次。2006年會談議題擴大，我方參與單位亦擴大到國安會、外交部、陸委會、交通部、財政部、警政署以及海巡署等；美方則包括國安會、國務院、太平洋總部、中情局以及參謀首長聯席會議等單位。此為臺美國防安全事務最高層級之常態性官方交流。^⑱「美國在臺協會」在2010年2月25日的一份電文中指出，因為出席者日增，已超過50人，阻礙了演練時意見之自由交換。此外，會談期間納入許多技術專家，雖然給予值得注意的細節簡報，但對資深官員而言卻可能過於深入，「美國在臺協會」建議未來雙方減少參與人數。^⑲

（二）「美臺軍售會談」

自1980年代以來，美臺在華府舉行年度軍售會談；2001年4月24日，小布希政府將進行20年的年度「美臺軍售會談」改為「依需要」（as-needed basis）而召開，以正常、例行之方式考慮臺灣的防衛需求。^⑳轉型後，改由美臺「國防檢討會談」以及

註⑮ WikiLeaks, "Subject: United States Security Dialogues With Taiwan," REF: STATE 112900, February 25, 2010, Secret, <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10TAIPEI195.html>.

註⑯ 同前註。

註⑰ 吳明杰，「臺美戰略對話今登場 TMD 成主題」，自由時報，2011年7月20日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jul/20/today-p1.htm>。

註⑱ 林正義，「美國與臺灣軍事合作：威脅的評估與因應」，頁205；陳文政，「臺美國防軍事交流：架構與互動」，發表於「歐巴馬政府與美臺中關係」學術研討會（臺北：中研院歐美所，2010年11月26日），頁8。

註⑲ WikiLeaks, "Subject: United States Security Dialogues With Taiwan."

註⑳ Shirley Kan, "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, July 6, 2011, pp. 4-5, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>.

「安全合作會談」對話管道取而代之。

(三) 「美臺國防工業會議」(U.S.-Taiwan Defense Industry Conference)

年度「美臺軍售會談」轉型後，自 2002 年開始，每年由「美臺商會」(US Taiwan Business Council) 在美國舉行「美臺國防工業會議」，邀請美臺官員以及學者專家就臺灣軍購與國防工業政策舉行會談。2002 年 3 月，我國防部長湯曜明亦透過參加「美臺國防工業會議」之便，與美國防部副部長伍佛維茲 (Paul Wolfowitz) 以及國務院亞太助理國務卿凱利 (James A. Kelly) 會晤，成為 1979 年臺美斷交以來，首次訪美的國防部長。2002 年 9 月和 2003 年 2 月，我國防部副部長康寧祥和陳肇敏曾分別訪問華府，與美方國防部高層舉行會談。^①除 2002 年第一屆「美臺國防工業會議」，由國防部長湯曜明出席，以及 2008 年再度由國防部長陳肇敏親自出席外，其餘則是由軍政或軍備副部長參加；美國方面則是由國防部和國務院官員與會。^②2012 年 10 月 2 日，我國防部副部長楊念祖出席「美臺國防工業會議」後，到華府五角大廈與美國國防部副部長卡特 (Ashton B. Carter) 會面，事後美國國防部將照片公開於官方網站上，此為 1979 年來的首次。^③

(四) 觀摩漢光演習

2001 年 4 月，美軍派遣現役軍人來臺觀摩「漢光 17 號」軍事演習。^④2003 年 4 月，甫退役之前美軍太平洋司令布萊爾 (Admiral Dennis Blair) 偕同 20 位軍方人員來臺觀摩「漢光 19 號」演習；此後至 2008 年 6 月「漢光 24 號」的演習，皆由布萊爾率團來臺觀摩。2009 年 6 月「漢光 25 號」軍演，由前任美國海軍大西洋艦隊司令奈特 (Robert Natter) 率團觀摩。2008 年 4 月，「美國在臺協會」臺北辦事處長楊甦棣 (Steve Young) 與其他美方官員則首次觀摩「二〇〇八玉山兵推」。^⑤隨著臺美軍事交流管道多元發展，美國不僅提供臺灣性能較強的防衛武器裝備，亦協助我方軍事人員在美受訓，雙方軍事合作關係日趨緊密。

(五) 人道救援

1999 年臺灣發生 921 大地震以及 2004 年艾利 (Aere) 颱風時，美方曾派遣軍機到臺灣協助救援。^⑥2009 年 8 月 8 日臺灣因莫拉克 (Morakot) 颱風遭到重創，美國於 8

註① Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 6

註② Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 6；方旭，「柯承亨九月出席美臺國防工業會議」，中央社，2006 年 8 月 18 日，<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=5007>。

註③ "Defense.gov News Photos (121002-D-BW835-122.JPG)," U.S. Department of Defense, <http://www.defense.gov/photos/newsphoto.aspx?newsphotoid=15624>.

註④ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 6.

註⑤ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 7.

註⑥ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 7.

月 16 日自日本沖繩 (Okinawa) 調派兩架 KC-130 運輸機載運救災物資到臺南機場救援；隨後並有美國軍機 MH-53 與 MH-60 直升機各兩架，載運機具物資進入高屏山地災區。救援任務於 8 月 22 日結束，7 天內美軍共出動 75 架次救災。^⑦簡淑賢 (Shirley Kan) 指出，2009 年 10 月 10 日，馬總統在國慶演說中表示，臺灣「八八水災」來自大陸物資與捐款「居世界之冠」，但卻未提美國對臺之救援協助。^⑧2011 年 3 月 11 日日本遭逢大地震，3 月 17 日美國國務院宣布撤離一百多位駐日人員和家眷，搭乘華航包機至臺灣，這也是自 1979 年美臺斷交以來，美國在職駐外官員及現役美軍官兵來臺人數最龐大的一次。^⑨

三、中國崛起，美國對臺軍售面臨嚴峻挑戰

近年來中共在軍事、經濟與外交實力日增，更願意對美國說「不」，目前北京首要目標為要求美國停止對臺軍售，並加緊力道施壓，我方不能等閒視之。

(一) 中共採具體行動報復美國

近年來儘管兩岸關係改善，但是北京對美臺關係發展基本仍以「零和」的方式處理，並以新的策略要求美國停止對臺軍售。2010 年 1 月 29 日歐巴馬政府宣布對臺 64 億美元軍售，次日，中國外交部副部長何亞非緊急召見美國駐中大使洪博培 (Jon Meade Huntsman, Jr.)，就美國對臺軍售提出嚴正抗議。與過去不同的是，中國外交部明確宣布，推遲中美兩軍部分交往項目，推遲雙方擬於近期舉行的中美副部長級戰略安全、軍控與防擴散等磋商，並將對參與售臺武器的美國公司實施相關制裁。此外，中美在有關重要國際與地區問題上的合作也將會不可避免地受到影響。^⑩

2010 年 1 月 30 日中共首度「公開」表示要制裁出售軍備給臺灣的美國軍火公司。事實上，北京過去也曾如此做，只是未公開表明而已，受到部分影響的公司，包括波音 (Boeing) 以及通用電氣 (General Electric)。2010 年 2 月初中國在華府的大使館，曾直接打電話給一位美國國防軍品公司的高層，給予暗示警告；國務院被告知此

註⑦ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 7; 范正祥、羅添斌，「臺灣感謝！美軍救災結束離臺」，自由時報，2009 年 8 月 23 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/23/today-fo10-4.htm>。

註⑧ 中華民國總統府，「總統主持『中華民國建國 98 年國慶典禮』」，總統府新聞稿，2009 年 10 月 10 日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=15418&rmid=514&word1=%E5%9C%8B%E6%85%B6&sd=2009/10/01&ed=2009/10/15>；Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 7.

註⑨ 吳寧康，「美展開撤僑 軍眷也可離日」，中央社，2011 年 3 月 18 日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=286702。

註⑩ 中華人民共和國外交部，「外交部副部長何亞非就美售臺武器問題向美駐華大使提出嚴正交涉」，重要新聞，2010 年 1 月 30 日，<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/szyw/t654763.htm>。

一事件。^①

(二) 打北韓、伊朗牌施壓美國

根據「維基解密」網站披露，在一份 2007 年 11 月 3 日的美國電文中，列舉了華府曾經在 10 次不同場合，要求中國制止北韓把彈道飛彈的零組件經由北京機場輸往伊朗，但中國都相應不理。^②北京深知在北韓以及伊朗發展核武議題上，是其對美施壓最大的談判籌碼。也因此，中共外交部在 2010 年 1 月底明言，美國對臺軍售不可避免地將影響到中美在有關「重要國際與地區問題上的合作」，以便增加其談判籌碼。^③

2010 年 3 月 26 日發生「天安艦」事件以來，中國一直維護北韓。美國一再隱忍，但是北韓囂張的氣焰並沒有因此改善。令美國真正意外的是，2010 年 11 月 12 日，北韓竟公然展現其核武能力，邀請曾經擔任美國洛薩拉摩斯國家實驗室 (Los Alamos National Laboratory) 主任赫克 (Siegfried S. Hecker) 參觀北韓寧邊新建的濃縮鈾工廠。令赫克教授吃驚的是，居然看到上千已經安裝妥當的離心機 (centrifuges)。^④北韓公開展示其大型鈾濃縮廠，當然意在強化其談判籌碼，令美國質疑的是，此一濃縮廠是否有外力協助。2010 年 11 月 23 日，北韓竟然對朝鮮半島西部外海，位於兩韓分界線的延坪島發射近兩百枚的砲彈，造成南韓軍方 2 死 16 傷，民間亦有 2 死。^⑤

除了北韓外，伊朗亦值多事之秋。2010 年 6 月 9 日聯合國安全理事會 (United Nations Security Council) 以 12 票對 2 票，另有一票棄權，通過第四回合制裁伊朗之決議案 (U.N. Security Council Res. 1929)。^⑥北京表面上支持，但是美國相信，某些中國企業家在協助伊朗改善其飛彈技術及開發核武，例如出售高品質碳纖維給伊朗，協助其製造較好的離心機，提煉濃縮鈾。2010 年 9 月 28 日至 30 日，美國國務院負責防止核武擴散和軍備控制之顧問艾霍恩 (Robert Einhorn) 曾到北京訪問，並遞交一份可能涉及違反聯合國制裁伊朗的中國企業與銀行「重要名單」。^⑦

註 ① Shirley Kan, "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," p. 33.

註 ② Karen DeYoung and John Pomfret, "U.S. Says Foreign Ties Can Withstand Leaks," *The Washington Post*, November 30, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/29/AR2010112906761.html>.

註 ③ 中華人民共和國外交部，「外交部記者會就美國對臺軍售、伊朗核問題等答問」，2010 年 2 月 2 日，http://www.gov.cn/xwfb/2010-02/02/content_1526340.htm。

註 ④ David E. Sanger, "North Koreans Unveil New Plant for Nuclear Use," *The New York Times*, November 20, 2010, [HUhttp://www.nytimes.com/2010/11/21/world/asia/21intel.html](http://www.nytimes.com/2010/11/21/world/asia/21intel.html)UH; David E. Sanger and Joseph Berger, "Arms Bid Seen in New N. Korea Plant," *The New York Times*, November 21, 2010, http://www.nytimes.com/2010/11/22/us/22talk.html?_r=1UH.

註 ⑤ Republic of Korea, Ministry of National Defense, "Two marines killed and 16 injured from bombings," *Recent News*, November 29, 2010, http://www.mnd.go.kr/mndEng_2009/WhatsNew/RecentNews/; Martin Fackler, "Haunted by Attack, Few Return to Island," *New York Times*, December 4, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/12/05/world/asia/05island.html>.

註 ⑥ United Nations, Security Council, "Security Council Resolution 1929 (2010), Iran," June 9, 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf?OpenElement>.

註 ⑦ John Pomfret, "Chinese firms bypass sanctions on Iran, U.S. says," *The Washington Post*, October 18, 2010, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/17/AR2010101703723_pf.html.

聯合國安理會自 2006 年以來曾通過多項制裁伊朗與北韓的決議案，但根據 2011 年 5 月 17 日華盛頓郵報 (*The Washington Post*) 的報導，聯合國監測北韓武器禁運專家完成了一份報告指出，中國竟允許伊朗以及北韓就被禁止之核武飛彈科技進行合作；在中共阻撓下，此份聯合國報告並沒有被公開。³⁸

2011 年 12 月金正日 (Kim Jong-il) 過世，2012 年 2 月 23 日美國與北韓官員在北京之北韓與美國大使館進行核武對話，此為金正恩 (Kim Jong-un) 接班後之首次。雙方於 2 月底宣布，北韓同意中止濃縮鈾計畫、核武以及長程飛彈測試，以換取美國提供糧食援助。但是北韓又出爾反爾，於 4 月 13 日發射「光明星三號」衛星 (Bright Shining Star 3)，雖然失敗，美國已取消對北韓的糧援。³⁹防止伊朗和北韓成為核武國家是美國重大國家利益，而中國卻是影響此二國的關鍵國家。未來不論北韓以及伊朗核武問題如何發展，皆可增加中國對美國的談判籌碼，其中包括對臺軍售。

(三) 臺灣朝野角力削弱了我方實力

過去多年來，中國強力反對是美臺軍事關係發展最大的阻礙。但是 2000 年我國首度政黨輪替後，臺灣內部朝野角力卻成為美國對臺軍售另一項新的變數，此為國人所始料未及，令人遺憾。

2001 年小布希政府決定出售給我方大批先進武器，其中三項主要軍購，⁴⁰在立法院程序委員會前後竟被封殺了七十一一次。⁴¹ 2005 年 9 月美國負責亞太事務之副助理國防部長 (Deputy Assistant Secretary of Defense for Asian and Pacific Affairs) 勞理斯 (Richard Lawless) 在演說中表示，「長期以來，臺灣關係法被認為只是美國義務」，但現實是臺灣亦負有足以自衛之責任；臺灣關係法要求「美臺兩方皆需各負嚇阻侵略之責」。⁴² 2005 年 12 月 20 日程序委員會才通過交付委員會審查，進入專業委員會討論；2007 年 6 月 15 日立法院終於通過 P3 長程反潛機，愛國者二型提升與三型等軍購項目。2001 年美國決定出售大批先進武器，臺灣未能及時通過軍購預算，小布希政府對我極不諒解。

註³⁸ Shaun Waterman, "China Aids N. Korea, Iran with Nuke and Advances," *The Washington Times*, May 17, 2011, <http://www.washingtontimes.com/news/2011/may/17/beijing-aiding-north-korea-and-iran-with-nuke-advances/>?page=all.

註³⁹ Sang-Hun Choe and David E. Sanger, "Rocket Failure May Be Test of North Korean Leader's Power," *The New York Times*, April 13, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/14/world/asia/international-condemnation-follows-north-koreas-failed-rocket-launch.html?pagewanted=all>.

註⁴⁰ 三項主要軍購為潛艦、P3 長程反潛機與愛國者三型飛彈。

註⁴¹ 吳東欽，「從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響」，*臺灣民主季刊*，第 5 卷第 3 期 (2008 年)，頁 95。

註⁴² "A DSCA official, Ed Ross, read the speech on September 19, 2005, in San Diego, CA, at the Defense Industry Conference of the U.S.-Taiwan Business Council, while Lawless was delayed in Beijing at the Six-Party Talks on North Korea's nuclear weapons," from Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 27.

2011 年中國官方公布的國防預算為臺灣的 9 倍，但是 15 年前兩岸的國防預算不分上下。^④臺灣國防預算偏低，未達我方宣示 GDP 3% 的目標；2009 年為 GDP 的 2.7%，2011 年竟降到 2.1%，2012 年也只有 2.2%，令美方懷疑臺灣自我防衛的決心。^⑤2012 年 2 月 9 日，被提名的太平洋司令洛克里爾 (Samuel Locklear III) 表示，臺灣必須確保在國防計畫以及國防轉型有足夠的資源，包括增加國防預算，「最好的方式為美國應給臺灣強烈且一致的訊息，鼓勵其投資更多在軍事上」。^⑥近來，軍方又發生多起共諜案，尤令美方憂心軍售臺灣的安全性。

2011 年 9 月 21 日，美國宣布對臺三項軍售，包括協助臺灣升級 145 架 F-16 A/B 戰機案、F-16 飛行員訓練案以及各型軍機零件採購案，總額為 58.5 億美元。對於我方最想購買的 F-16 C/D 戰機，前任國安會亞洲事務資深主任貝德 (Jeffrey A. Bader) 在其回憶錄中指出，當時歐巴馬政府並沒有人主張對臺出售更先進的 F-16 戰機。^⑦

貝德認為兩岸軍力差距日益增加，期望美國能夠提供臺灣足以自衛之武器的想法已日漸不切實際。美國對臺軍售有三項相當不同的目的：一為提供臺灣所需，有夠長的時間抵擋中國攻擊，待美方援助扭轉局勢；第二，軍售標誌美國繼續對臺灣安全的承諾；第三，對此地區因臺海動武而感焦慮的朋友以及友邦，軍售可展現美國的威信。^⑧

(四) 美國退休官員建議重新考量對臺軍售

近年來，北京更以兩岸關係和緩為由，要求美方減少對臺軍售。美國前參謀首長聯席會議副主席歐文斯 (Bill Owens) 曾在 2009 年 11 月 17 日為文指出「臺灣關係法」已經過時，兩岸已出現較穩定與建設性的關係，「美國不再需要對臺軍售」的論點。歐文斯認為，如果中國停止增加針對臺灣之短程飛彈，美國可以停止對臺軍售，直到中方又增加為止。美國必須永遠保護臺灣的民主、自由，但是出售武器並不能達此目的。^⑨

前任美國太平洋司令、美國駐中國大使普魯赫 (Joseph Prueher) 以及前美國太平洋司令基亭 (Timothy Keating) 在 2011 年 2 月底於維吉尼亞大學米勒中心 (Miller

註④ David Brown, "China-Taiwan Relations: Steady as She Goes," CSIS, *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), p. 79, http://csis.org/files/publication/1101qchina_taiwan.pdf.

註⑤ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 34.

註⑥ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 32.

註⑦ Jeffrey A. Bader, "No one argued in favor of the sale of new F-16 fighter aircraft, which President Bush had also refused to sell but which Taiwan and its supporters continued to request," in *Obama and China's Rise* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012), p. 72.

註⑧ Bader, *Obama and China's Rise*, p. 71.

註⑨ Bill Owens, "America must start treating China as a friend," *Financial Times*, November 17, 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.html#axzz1oVRkhS44>.

Center) 表示，為發展美中穩定關係，美國應重新考量對臺出售武器。^④老布希政府之國安會顧問史考克羅 (Brent Scowcroft) 亦於 2012 年 3 月表示美方可以向中方建議，如果其撤除 (dismantle) 針對臺灣的飛彈部署，美國可以減少對臺軍售。^⑤

2012 年年初，前卡特政府國安會顧問布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 在外交事務 (*Foreign Affairs*) 為文指出，軍售最終將負面影響美中關係，假設美國可以無限期地成為臺灣軍售來源是不符現實的。布氏懷疑臺灣能無限期避免和中國有一較正式的關係 (“It is doubtful that Taiwan can indefinitely avoid a more formal connection with China.”)。^⑥在未來十年，美國必須指引——或許，不是直接，而是間接——臺灣的命運。^⑦

有關棄臺的論調目前在美國尚非主流，但我仍應正視類似的言論，並研究因應之道。我應讓美國朝野了解繼續對臺軍售有以下重要意義：(1) 具有嚇阻中共對臺蠢動的功效，兩岸軍力若繼續快速失衡，必將造成區域不穩。(2) 增加臺灣人民信心，逐步和中共交流、對話。1992 年美國決定出售 150 架 F-16A/B 戰機給臺灣，1993 年即有第一次辜、汪會談，美國對臺軍售有助於兩岸對話，以和平方式解決歧見。(3) 臺灣人民能繼續在自由、民主體制下生存與發展，可引導中共政權走向民主改革，美國繼續對臺軍事具有重要的戰略意義。

參、美臺政治與法律關係

冷戰期間，研究國際談判的重心多半放在勢均力敵的美、蘇兩國，對第三世界的小國多半不加以注意。勞爾 (Arthur Lall) 在 1966 年出版之現代國際談判 (*Modern International Negotiation*) 指出，強國主導一切，小國想要達成其目的，可能致勝的方法只有二種：(1) 聯合另一強國來對抗其敵人；(2) 利用以夷制夷的方法，在二強中左右逢源。^⑧換句話說，弱勢者必須擅於運用強國之間的矛盾，或是依附某一強國來遂行其目的。冷戰期間，東、西陣營壁壘分明，除了少數中立的國家之外，其他國家多半在美、蘇之間擇一而處，我方如此，中共亦然。但是隨著國際局勢以及國內政治的

註④ Joseph Prueher, “The United States Should Re-examine the Arms Sales to Taiwan,” *China Times*, March 29, 2011, <http://millercenter.org/images/policy/chinaroundtable/chinatimes.pdf>, originally from <http://news.chinatimes.com/world/11050401/112011033100185.html>.

註⑤ William Lowther, “US has ‘strengthened’ relationship with Taiwan: Clinton,” *Taipei Times*, March 9, 2012, <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2012/03/09/2003527354>.

註⑥ Zbigniew Brzezinski, “Balancing the East, Upgrading the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 1 (January/February 2012), pp. 97~104.

註⑦ William Lowther, “US has ‘strengthened’ relationship with Taiwan: Clinton.”

註⑧ Arthur Lall, *Modern International Negotiation* (New York: Columbia University Press, 1966); William M. Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 4.

演變，1980 年代末期，我方開始採取不同的策略，逐步打開中國之門，開展兩岸對話，希望同時和美、中保持友好關係，增加我在兩岸以及對外關係的談判籌碼。

一、兩岸與美臺關係可以同時並進

過去多年來，我方有一錯誤看法，以為在兩岸關係與對美關係只能擇一，而無法並進，但事實上並非如此。我方若處理得宜，美中臺三角關係不必然是零和關係。1989 年 6 月 4 日，中共在天安門廣場鎮壓學生的血腥暴行令美國震驚，國際輿論譁然；相較而言，臺灣在自由民主卻有長足的進展，值得鼓勵，增加了美臺關係進展的動力。1980 年代末期，臺北採取新的思維，兩岸關係逐步拓展，雙方成立了海基、海協會，1992 年舉行香港會談，並於 1993 年在新加坡舉行了第一次的「辜汪會談」，簽署了四項協議。在此同時，美臺關係亦有多項進展，老布希政府於 1991 年支持我國申請「關貿總協」(General Agreement on Tariff and Trade, 簡稱 GATT) 為「世界貿易組織」(World Trade Organization, 簡稱 WTO) 的前身；並成為「亞太經合會」(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱 APEC) 會員。1992 年美國出售我 150 架 F-16 A/B 戰機，並首度派遣閣員級官員貿易代表希爾斯女士 (Carla Hills) 訪臺，兩岸與美臺關係得以同時並進。

1996 年臺海危機之後，兩岸關係進展有限。2008 年馬英九總統上任後，兩岸關係再度改善，雙方簽署了 18 項協議。在此同時，美臺關係雖有美牛問題作梗，但仍有若干進展。歐巴馬政府於 2010 年 1 月以及 2011 年 9 月分別宣布出售 64 億以及 58.5 億美元之軍事裝備給我方。^④ 2011 年 12 月 22 日「美國在臺協會」宣布將臺灣納入美國免簽證計畫 (Visa Waiver Program) 候選國。

2011 年 9 月美國並先後派遣能源部副部長伯納曼 (Daniel B. Poneman)、國際開發總署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 署長沙赫 (Rajiv Shah)、住宅與都市發展部助理部長恩里格斯 (Sandra B. Henriquez) 以及商務部助理部長庫瑪 (Suresh Kumar) 等多位官員訪臺。2012 年 7 月國務院國際信息局 (International Information Programs, IIP) 局長麥考爾 (Dawn McCall) 來臺訪問。

2012 年 7 月 5 日，「國際食品法典委員會」(Codex Alimentarius Commission, 簡稱 CAC) 以 69 票贊成、67 票反對，通過訂定萊克多巴胺 (ractopamine) 殘留標準，為國內美牛案僵局提供了解套。民進黨於 7 月 5 日聲明，對美牛進口「同意採取國際標準與國際同步的立場」。^⑤ 2012 年 7 月 25 日立法院通過修正「食品衛生管理法第 11

註④ U.S. Department of State, Senior Officials, "Background Briefing on Asian Security," *Press Release*, January 29, 2010, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/01/136286.htm>; U.S. Department of State, Special Briefing, "Background Briefing: Notification to Congress on the Sale of Arms to Taiwan," *Press Release*, September 21, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172936.htm>.

註⑤ 「美牛有解 牛肉萊劑國際訂 10ppb」, 聯合報, 2012 年 7 月 6 日, 版 A1。

條、第 17 條之 1 及第 31 條條文」，讓美牛案修法順利過關。⁵⁶美牛案過關之後，美臺經貿關係進入了新的階段：2012 年 8 月 5 日至 7 日國務院主管經濟與商務事務（Economic and Business Affairs）助理國務卿費南德斯（Jose W. Fernandez）到臺灣訪問並公開演講。⁵⁷

2012 年 9 月 9 日，在俄羅斯海參崴，代表馬英九總統出席 APEC 經濟領袖會議的前副總統連戰和代表歐巴馬總統的美國國務卿柯琳頓（Hillary Rodham Clinton）首次舉行雙邊會談，對臺美關係而言意義重大。柯林頓表示將派遣美國駐 APEC 資深官員暨國務院東亞與太平洋事務局經濟政策協調官克夏（Atul Keshap）到臺北，進一步擴展美臺經貿關係。⁵⁸9 月 23 日克夏協同美國國務院亞太局經濟政策處處長谷立言（Raymond Greene）與臺灣事務協調組組長畢一德（Chris Beede）來臺訪問。⁵⁹

此外，連戰領袖代表並於 9 月 7 日與中國國家主席胡錦濤會談。胡主席表示將認真研究臺灣以「適當方式」參與「國際民航組織」（International Civil Aviation Organization，簡稱 ICAO）相關活動。⁶⁰2011 年 10 月我國在美國雙橡園舉辦國慶酒會，此為美臺斷交以來之首次。2012 年 10 月 2 日，美國宣布臺灣成為美國第 37 個給

註 56 7 月 25 日，立法院以總出席委員 109 人，贊成者 63 人、反對者 45 人、棄權者 1 人，通過修正食品衛生管理法第十一條、第十七條之一及第三十一條條文。條文內容包括：針對食品或食品添加物內的殘留農藥或動物用藥安全容許量由中央主管機關會商相關機關定之，並且肉品與其他相關產製品，除依中央主管機關訂立安全容許標準者，不得檢出乙型受體素，若國內外發生因乙型受體素而致中毒之事件，政府應立即停止進口且負責照護食用中毒者（第十一條）；中央主管機關應要求供應飲食之場所對特定食物以中文標示原產地等訊息，並限制散裝食品販賣者販售地點以及提供中文標示原產地、製造日期等訊息（第十七條之一）；違反第十一條、第十五條、第二十一條相關規定之罰鍰與懲處（第三十一條）。中華民國立法院，**食品衛生管理法第十一條、第十七條之一及第三十一條條文修正草案**【院會紀錄】，立法院第 8 屆第 1 會期第 1 次臨時會第 1 次會議（2012 年 7 月 25 日），頁 1~12，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdftxt?10105001;0001;0012>；中華民國總統府，〈食品衛生管理法修正第十一條、第十七條之一及第三十一條條文〉，總統府公報，第 7044 號，2012 年 8 月 8 日，頁 2~4，<http://glin.ly.gov.tw/file/legal/tw0808201201.pdf>。

註 57 AIT, "Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs Jose W. Fernandez to Visit Taiwan August 5-7," *AIT Press Release*, August 1, 2012, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1236.html>. AIT (2012, Aug. 7). *The Future of U.S.-Taiwan Economic Relations* [Official Texts]. Retrieved from <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1207.html>. 鄭閱聲，「美助卿費南德茲訪臺 會馬談經貿合作」，**中國時報**，2012 年 8 月 2 日，<http://news.chinatimes.com/politics/50207143/112012080200176.html>。

註 58 王光慈、劉俐珊，「臺美大突破 連、希元首級會談」，**聯合報**，2012 年 9 月 11 日，版 A1。

註 59 洪哲政，「TIFA 復談暖身 美官員今抵臺」，**聯合晚報**，2012 年 9 月 23 日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/7382395.shtml>。AIT, "AIT Announces Visit of Atul Keshap to Taiwan September 23-25," *AIT Press Release*, September 20, 2012, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1248.html>.

註 60 中華民國外交部，「外交部對『連胡會』提及我參與『國際民航組織』（ICAO）之回應」，外交部公眾外交協調會，2012 年 9 月 7 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/96e137ce-5f63-47b8-80d7-2138c07c6cef?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。

予免簽待遇的國家。^①10月30日，美國派遣商務部次長桑傑士 (Francisco Sánchez) 訪臺，除了推展美臺經貿關係外，並參加外交部慶祝臺灣加入美國免簽計畫的酒會。^②從以上經驗顯示，在李登輝總統上任初期以及馬總統任內，美臺關係以及兩岸關係曾經二度同時並進，未來我方應繼續努力，讓美中臺關係成為三贏的局面。

二、美臺關係處理不當，或臺灣有「意外」之舉，有多次倒退經驗

相對地，美臺關係若處理不當，過去亦有多次倒退之經驗。1981-82年間，我方希望購買FX戰機，但是戰機買不成，美、中卻在1982年發表「八一七公報」，在對臺軍售的「質」與「量」設限，對我造成很大傷害。1980年代初期，美中建交不久，中國抗蘇的價值重要，美方基於戰略考量，再度犧牲臺灣的利益，令人遺憾。1994-95年間，我方推動高層訪美，李總統雖然得以在1995年6月訪問母校康乃爾大學，但是中國卻開始一連串軍事演習與飛彈試射，造成1996年臺海危機，則是另一令人記憶猶新的例子。^③

臺灣關係法第四條(丁)款規定：「本法之任何條款，概不得被解釋為支持排除或驅逐臺灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織會籍之依據。」儘管臺灣關係法有所規定，但在中共壓力下，我方仍被排除於國際金融組織；1980年我被迫先後退出「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund, 簡稱IMF)以及「世界銀行」(World Bank)。1993年我方展開參與聯合國努力，但是1994年9月7日柯林頓政府提出「對臺政策檢討報告」，其中包括美國對於聯合國等僅以國家身分為會員之國際組織，不支持我國加入。1993年柯林頓總統上任後不久，國務院進行對臺政策檢討，我方曾引頸期望，但是結果卻令人失望。1994年國務院雖然做了若干正面調整，如允許我駐美代表更名，小幅度放寬官署洽公的規定，以及允許較高層之經濟及技術官員訪臺，但是對我高層領導人訪美卻做出了不合時宜的規定，^④種下了日後臺海危機惡因。

註① AIT (2012, October 3). AIT Director Christopher J. Marut Press Conference [Official Texts]. Retrieved from <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1209.html>；中華民國外交部，「我國正式成為美國免簽證計畫之第37個參與國」，外交部公眾外交協調會，2012年10月2日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/4e1d8e1e-ea31-41e6-88b6-f84be7e5fd8f?arfid=7f013c3f-fl30-44a9-905f-84cbaba2eca6&opno=907477b5-1d95-4205-a89d-320ed4806d4b>。

註② “U.S. Official to Meet with U.S. and Taiwan Business Community,” *AIT Press Release*, October 29, 2012, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1256.html>；「外交部將在臺北賓館舉行『我國加入美國免簽證計畫慶祝酒會』」，外交部公眾外交協調會，2012年10月30日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/a0ae3626-eb17-4dbb-af68-37df02d9deca?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。

註③ 裘兆琳，「一九九五～一九九六年臺海危機：華府、北京與臺北之決策失誤檢討」，林正義編，*中美關係專題研究，1995-1997*（臺北：中央研究院歐美研究所，1998年），頁99-143。

註④ State Department, “Adjustments To U.S. Policy Toward Taiwan Explained”; Winston Lord, “Taiwan Policy Review.”

1998 年柯林頓總統更在上海提出「三不」，^⑥其中之一為「不支持臺灣加入須以國家為條件的國際組織」，此一政策亦違反臺灣關係法之精神，影響層面不只限於美國，更擴及日本以及歐盟諸國。

塔圖認為「三角之一欲激起另兩方同謀之必然方式，為展現過度侵略性」，從過去美、中、臺關係的發展，吾人可看出類似的特性：當中共有過度「侵略性」舉止時，美國會採因應對策，平衡臺灣利益；相對地，臺北若有令美方「意外」之舉，美國亦有因應對策。

2003-2004 年間，我政府推動公投，美國小布希政府並不贊同。2003 年 12 月 9 日，小布希總統與中國總理溫家寶在白宮舉行記者會時表示「我們反對中國或臺灣片面改變現狀。同時臺灣領導人的言詞或行動，顯示他可能有意要片面改變現狀，我們反對」；^⑦小布希總統在公開場合數說臺灣領導人，令人記憶深刻。

2007 年我方推動以臺灣名義申請加入聯合國，美國再度表示不悅。2007 年 8 月 30 日，小布希政府國安會亞洲事務資深主任韋德寧表示「聯合國需要國家資格，臺灣或中華民國目前在國際社會不是一個國家」(“membership in the United Nations requires statehood. Taiwan, or the Republic of China, is not at this point a state in the international community.”)，^⑧此一論述對我傷害極大。我方應記取過去教訓，在國內有重大政策決策前，最好能事先與美國政府溝通，避免美方在公開場合做出對臺灣不利的評論。

三、在中共壓力下，國際組織有過度之舉，美國願為臺發聲

美國雖然不支持臺灣成為聯合國會員，但是當聯合國對臺灣地位有錯誤認知與詮釋時，美方亦會挺身而出，聯合友邦，正確解讀 2758 號決議文。

2007 年 5 月 25 日，「世界動物衛生組織」(Office international des épizooties，簡稱 OIE) 屈從中國的壓力，在第 57 屆年會中通過決議案，矮化我方為「非主權區域會員」(non-sovereign regional member)，並將我會員名稱改為「中華臺北」(Chinese Taipei)，我政府以及立法院曾表達強烈抗議，美方亦不贊同「世界動物衛生組織」的作法。

2007 年 1 月 5 日我國立法院三讀通過「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women；簡稱

註 ⑥ 「三不」政策指：「不支持臺灣獨立、不支持一中一臺或兩個中國，以及不支持臺灣加入須以國家為條件的國際組織。」

註 ⑦ The White House, Office of the Press Secretary, “President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press,” remarks by President Bush and Premier Wen Jiabao in Photo Opportunity, December 9, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>.

註 ⑧ Wilder and Price, “Press Briefing on the President’s Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials.”

CEDAW)。⁸⁸同年 2 月 9 日陳水扁總統批准此公約，頒發加入書，完成國內法定程序。依據該公約規定，加入書須送交聯合國秘書長存放，始成該公約締約方。由於我國並非聯合國會員，外交部乃委請友邦諾魯共和國將加入書轉交聯合國秘書長存放。

2007 年 3 月 28 日，聯合國秘書長潘基文 (Ban Ki-moon) 在給我友邦諾魯退函中，援引 1971 年 10 月 25 日聯合國通過的 2758 號決議文 (United Nations General Assembly Resolution 2758)，竟認為「臺灣各方面都是中華人民共和國完整的一部分。」(Taiwan for all purposes to be an integral part of the PRC)。⁸⁹潘基文秘書長錯誤解讀 2758 號決議對我影響甚鉅，經我政府與美國磋商後，美國並不認同潘基文的立場。

(一) 美國聯合友邦為臺仗義執言

美國雖然認為「臺灣或中華民國」目前在國際社會不是一個國家，但是亦不接受臺灣是中華人民共和國一部分的立場。美方對 2758 決議的詮釋以及臺灣地位的主要立場如下：

- 美國重申其基於美中三公報及臺灣關係法之「一個中國」政策，即美國「認知」中國所持臺灣係中國一部分之觀點。美方對臺灣地位問題不採取立場，不接受亦不拒絕有關臺灣係中國一部分之主張。
- 美國長期以來皆呼籲臺灣地位應以臺海兩岸人民均滿意之方式和平解決，除此之外，美方不對臺灣 (地位) 作政治界定。
- 美國注意到中華人民共和國在國際組織日益活躍，並要求聯合國秘書處及會員國接受其擁有臺灣主權之主張。在若干案例上，北京堅持國際組織及其會員國在稱呼臺灣時，應使用代表認可中國對臺灣擁有主權之稱謂，並將之作為中華人民共和國本身參與該等國際組織之條件。
- 美國注意到聯合國大會於 1971 年 10 月 25 日通過之第 2758 號決議事實上並未確立臺灣係中華人民共和國之一省。該決議僅承認中華人民共和國之政府為在聯合國代表中國之唯一合法政府，並驅逐蔣介石之代表在聯合國及所有相關組織占據之席次。2758 號決議並未提及中國主張對臺灣擁有主權。

註⁸⁸ CEDAW 為國際人權體制之一環，1979 年經聯合國大會通過，於 1981 年 9 月 3 日正式生效，目前有一百八十五個締約國。此公約明定「締約國須採取一切適當措施，推行消除歧視婦女的政策，並具體規範婦女在政治、就業及工作、家庭及個人自主等四個領域的基本權，堪稱『婦女人權法典』」。而我立法院通過此公約旨在「促進我婦女權益及兩性平權，融入國際『性別主流化』潮流，並落實我人權立國之目標，我國積極推動加入聯合國『消除對婦女一切形式歧視公約』，除遵守該公約規範外，並籲請國際社會大力支持。」。中華民國外交部，「外交部積極推動加入聯合國『消除對婦女一切形式歧視公約』」，新聞稿，文號 065 (2007 年 4 月 30 日)，2009 年 3 月 12 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/9128a990-c0d6-4a2f-8e10-3c4f2157e7ca?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。

註⁸⁹ 美方立場共有九點，詳見：John J. Tkacik, Jr., "U.S. Non-paper on the Status of Taiwan," in "Taiwan's Unsettled International Status: Preserving U.S. Options in the Pacific," The Heritage Foundation, *Backgrounders*, No. 2146 (June 19, 2008), p. 12, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2146.cfm>。

- 雖然美國並不支持臺灣加入以國家資格為要件之聯合國等國際組織成為會員，惟美國確然支持臺灣之專家於合宜之情況下有意義參與此等組織。美國支持臺灣於合宜之情況下加入不要求國家資格之組織。
- 美國敦促聯合國秘書處檢討其對臺灣地位之政策，並避免就聯合國會員過去 35 年來同意各持異議之敏感議題選擇立場。
- 倘聯合國秘書處堅持視臺灣為中華人民共和國之一部分，或以暗指臺灣屬此地位之用詞來指涉臺灣，美國將被迫以國家立場與此一立場劃清界線。^⑩

值得一提的是，根據「維基解密」的披露，在 2007 年 8 月 16 日美國的一份電文，美國駐聯合國大使哈里札德 (Zalmay Khalilzad) 於 8 月 13 日和聯合國秘書長潘基文見面，就聯合國在臺灣地位之用語，潘基文表示，其在最近的公開聲明太過分 (gone too far)。加拿大和澳洲亦與聯合國法律事務辦公室 (Office of Legal Affairs, 簡稱 OLA) 進行類似交涉；日本則於 8 月 15 日會晤 OLA 助理秘書長強生 (Larry Johnson)，強生證實在新近對史瓦濟蘭與索羅門國的函件中，已不再使用此一「無助益的措辭 (unhelpful phrase)」。^⑪

(二) 美國公開表達「沒有任何聯合國機構可以片面決定臺灣地位」

2011 年 5 月民進黨立委管碧玲揭露了世衛秘書長陳馮富珍辦公室二份密件：第一份為 2010 年 9 月 14 日「世衛條例對中國臺灣省之執行作業準則」，矮化我方為中國臺灣省；^⑫ 2011 年 2 月第二份矮化我方為中國一省的密件，指出「中華臺北」措詞，只限於此實體被邀請為世界衛生大會觀察員時用於出席者名單、會議紀錄及類似資料而已。(The expression “Chinese Taipei” should only be used for the participants, summary records and similar documents of World Health Assemblies to which that entity is invited as an observer.)^⑬

2007 年夏美國以「非文件」和聯合國秘書處「交涉」時，並未將其立場公開；但是當 2010 年 9 月世衛秘書處矮化我方為「中國臺灣省」密件曝光之後，美國終於被迫公開表達其立場。

美國衛生部長希伯莉絲 (Kathleen Sebelius) 則於 2011 年 5 月 17 日在日內瓦舉行記者會時，就臺灣名稱地位問題表示：我們很清楚表明「沒有任何聯合國機構可以片

註^⑩ 同前註。

註^⑪ WikiLeaks, “Subject: Update on UN References to Taiwan,” Ref: USUN645, 07USUNNEWYORK679, Confidential, August 16, 2007, <http://billypan.com/wiki/07USUNNEWYORK679>.

註^⑫ 秋燕玲、王寓中、王昶閱，「世衛密件曝光 我列中國一省」，自由時報，2011 年 5 月 9 日，版 A1；王寓中，「馬自豪政績 世衛賞耳光」，自由時報，2011 年 5 月 9 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/9/today-fo11.htm>。外交部政次沈呂巡為文表示此一 WHO 密件只限其內部人員接觸，並非發送各會員國的公開文件。見沈呂巡，「藍綠應團結 合力衛主權」，蘋果日報，2011 年 5 月 28 日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110528/33420109>。

註^⑬ Mei-chin Chen, “Debate at WHO erodes Taiwan’s sovereignty,” *Liberty Times*, May 25, 2011, <http://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2011/05/25/2003504080>.

面決定臺灣地位」(No organization of UN has unilaterally determined the position of Taiwan)。她表示美國會持續支持臺灣務實參與世衛組織。^④美方在關鍵時刻願意公開助我，令人欣慰。

2011 年 10 月 4 日，美國國務院東亞和太平洋事務局助理國務卿坎貝爾 (Kurt M. Campbell) 在眾議院外交事務委員會作證時表示：「我們也看到聯合國體系的機構和其他隸屬於聯合國的國際機構，根據 1971 年聯合國大會將臺灣從聯合國開除的決議，採取了進一步的措施來限制臺灣的參與。我們向來反對任何和所有單邊決定臺灣政治地位的行政障礙，未來若是同樣的問題再次出現，我們也將繼續反對。」^⑤

2758 號決議的內容確實未提及臺灣，也未提及中國主張對臺灣擁有主權，亦不應該成爲我方不得參與國際組織之理由。但是過去多年來，國際社會在中共壓力下，對臺灣的解說充耳不聞，直到聯合國潘基文秘書長做出了此一重大謬誤解讀，美方終於願意爲我仗義執言。小布希以及歐巴馬政府對 2758 號決議的闡釋應有助我方未來進一步爭取參與國際組織。

三、美臺法律與抗恐合作進一步深化

根據「臺灣關係法」第四條的規定，美國法律繼續對臺灣適用，臺灣依美國法律在美國法院進行訴訟和被訴訟的能力，不得因無外交關係而受影響。臺灣關係法第四條 (乙) (1) 款規定，凡美國法律提及或涉及外國、外國民族、外國國家、外國政府或類似實體時，此等名詞應包括臺灣，此法律亦應適用於臺灣。臺灣保有 1978 年 12 月 31 日以前，所擁有的有形或無形的在美國財產，其中包括雙橡園。^⑥

美國與中華民國的協防條約於 1979 年 12 月 31 日終止，但雙方簽訂的其他條約繼續有效，除非依法終止。^⑦ 1979 年 6 月 4 日至今，美臺之間一共簽訂了 203 項協定，象徵著美臺實質關係具體的進展。^⑧ (見表 1) 值得一提的是，我國與美方在 1979 年

註④ 江靜玲，「美：UN 組織不能片面決定臺灣地位」，中國時報，2011 年 5 月 18 日；王昶閱，「抗議世衛函 信頭不見臺灣」，自由時報，2011 年 5 月 24 日，版 A2。

註⑤ “We have also seen UN system agencies and other international organizations affiliated with the UN take further steps to limit Taiwan’s participation based on the 1971 General Assembly resolution which expelled Taiwan from the UN. We have consistently objected to any and all administrative barriers that unilaterally determine the political status of Taiwan, and we will continue to do so if this issue arises in the future.” AIT, “Kurt M. Campbell, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, *Testimony Before the House Foreign Affairs Committee*” [Official Texts], Washington, D.C., October 4, 2011, <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1116.html>.

註⑥ 根據美國解禁的官方資料，卡特政府原擬將中華民國在美國 1949 年以前取得的財產 (其中包括雙橡園) 交給中共，但是在美國國會的支持下，通過「臺灣關係法」，我方終得保留雙橡園及其它在美國之財產。詳見“Taiwan Resolution to Taiwan Omnibus Bill Testimony,” February 5, 1979, Office of Deputy Secretary Records of Warren Christopher, 1977-1980, Box14, General Records of the State Department, RG59, National Archives, College Park, Maryland.

註⑦ 詳見臺灣關係法第四條。

註⑧ 美國在臺協會 (AIT)，「美國在臺協會 (AIT) 與駐美國臺北經濟文化代表處 (TECRO) 所訂立之協定選輯」，外交政策與政府文件，1979 年 6 月 4 日~2013 年 2 月 4 日，<http://www.ait.org.tw/zh/ait-tecro-agreements.html>。

表 1 「美國在臺協會」(AIT) 與「駐美國臺北經濟文化代表處」(TECRO) 之協定分類 (1979 年 6 月 4 日至 2013 年 2 月 4 日)

項 目	數 目
農業 (Agriculture)	14
航空 (Aviation)	25
環境 (Environment)	4
司法協助 (Judicial Assistance)	2
科學與技術合作 (Scientific and Technical Cooperation)	45
貿易 (Trade)	43
行政 (Administrative) : 1 ; 保育 (Conservation) : 6 ; 消費者產品安全 (Consumer Product Safety) : 1	8
海關 (Customs) : 6 ; 教育與文化 (Education and Culture) : 1 ; 能源 (Energy) : 16	23
健康 (Health) : 8 ; 智慧財產 (Intellectual Property) : 6 ; 勞工 (Labor) : 1 ; 繪圖 (Mapping) : 1	16
海事 (Maritime) : 6 ; 軍事 (Military) : 3 ; 郵政 (Postal) : 3 ; 特權與豁免權 (Privileges and Immunities) : 3	15
資訊安全 (Security of Information) : 1 ; 稅務 (Taxation) : 2 ; 國土安全 (Homeland Security) : 3 ; 領事 (Consular) : 1 ; 緝毒 (Drug Enforcement) : 1	8
合計總數	203

資料來源：「美國在臺協會 (AIT) 與駐美國臺北經濟文化代表處 (TECRO) 所簽訂之協定選輯」，<http://www.ait.org.tw/zh/ait-tecro-agreements.html>。

前簽訂的條約仍然登錄在國務院「生效之條約」(Treaties in Force) 內，列在中國 (臺灣) [China (Taiwan)] 名下；1979 年後美國與中華人民共和國簽訂的條約，則列在中國 (China) 名下。^⑩

過去我方經常感謝美國對臺灣安全、軍售與參與國際組織之協助，但鮮少提臺美自九一一事件以來的反恐合作，對雙方皆有利，美國非常重視。臺灣雖然不是聯合國的成員，卻主動表達願意遵守聯合國通過十二項反恐的協議。為了共同反恐，我行政院成立「反恐怖行動管控辦公室」，2007 年 8 月更名為「行政院國土安全辦公室」(Office of Homeland Security, Executive Yuan, ROC)。2005 年以來，在國務院每年出

註⑩ U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, compiled by the Treaty Affairs Staff, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2010*, pp. 51~54, 305~306, <http://www.state.gov/documents/organization/143863.pdf>.

版「恐怖主義國家報告」(*Country Reports on Terrorism*)，皆明列臺灣在反恐政策統合與機制建構之努力，顯示美方對我國反恐合作的肯定。^⑩

2002 年美臺達成「司法互助協定」(AIT-TECRO Mutual Legal Assistance Agreement)，2003 年 8 月 6 日我政府曾在高雄港扣押載有列管軍商兩用之化學品「五硫化二磷」的北韓貨輪「大山輪」，因其未事先向我貿易局申請過境許可。^⑪此外，我方在 2006 年提出「反恐怖行動法」，2009 年立法院三讀通過「洗錢防制法」修正案。

2004 年 8 月臺美簽署「貨櫃安全計畫」(Container Security Initiative，簡稱 CSI)「原則性聲明」後，美方於 2005 年以及 2006 年分別派遣海關人員進駐高雄港以及基隆港，協助執行輸美貨櫃安全檢查。執行以來，臺美通力合作成效斐然，不僅輸美貨櫃得以便捷化通關，更先後破獲偽美鈔、轉口香菸、先驅化學品及仿冒商標等重大緝案。^⑫

2006 年 5 月臺美並簽訂「大港倡議瞭解備忘錄」(Megaports Initiative MOU)，共同合作防止恐怖份子利用貨櫃載運核能原料。美國能源部基於夥伴關係，免費提供並設置輻射偵測系統、人員訓練以及設備維修費用。大港倡議實施以來，目前未緝獲任何非法輻射物資，但已達嚇阻作用。^⑬

我方並進一步強化出口管制，防杜人口走私，國貿局增列了數百項需管制之戰略性高科技貨品清單，同時強化相關罰則，並有具體績效。^⑭2011 年 6 月，美國國務院發表「2011 年人口販運報告」(*Trafficking in Persons Report 2011*)，我國連續二年被評等為最佳第一級國家，與南韓並列為亞洲第一。^⑮我方在反恐相關議題之配合，深受美方重視，未來臺美應進一步協商引渡協定，共同打擊犯罪。

註⑩ 詳見 U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism, 2004-2009*, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/index.htm>.

註⑪ 中華民國國際貿易局，「北韓貨輪載有列管化學品過境高雄港，未事先向貿易局申請許可，我國依法扣押相關說明」，*即時新聞*，2003 年 8 月 12 日，<http://www.trade.gov.tw>。

註⑫ 重要績效包括：(1) 2005 年 8 月查獲自大陸鹽田港輸美之轉口貨櫃載運塑膠玩具夾藏偽造美鈔 199 萬餘元；(2) 2005 年 8 月查獲輸美轉口貨櫃載運未申報大陸製香菸約 46 萬包；(3) 2007 年 1 月間查獲轉口貨櫃載運未申報藥品鼻舒錠 (含類麻黃素；疑安毒原料) 130 箱；(4) 2007 年 2 月查獲轉口貨櫃夾藏 Nike 等仿冒運動鞋。饒平，財政部關稅總局副總局長，「貿易安全」，2011 國土安全國際研討會 (臺北：行政院國土安全辦公室，2011 年 4 月 13-14 日)，頁 222。

註⑬ 同前註。

註⑭ 績效包括：(1) 根據國際情資，2009 年迄今協查戰略性高科技貨品 (SHTC) 出口貨轉口案件 6 件；(2) 2010 年迄今根據國內情諮請海關協查案件 35 件；(3) 海關查獲疑似未經主管機關國貿局許可而出口戰略性高科技貨品，通報國貿局查處之案件：2009 年通報 130 案，違規 27 案；2010 年通報 252 案，違規 38 案。饒平，「貿易安全」，頁 223。

註⑮ U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, *Trafficking in Persons Report 2011*, <http://www.state.gov/g/tip/>.

此外，我政府和民間曾經提供大量物資，協助阿富汗重建，2004年10月美國國務院副助理國務卿薛瑞福（Randy Schriver）曾表示，臺灣對阿富汗的協助僅次於美國與英國，名列第三。^⑥過去我們忽略凸顯臺美雙方互利關係，合作反恐只是其中一環。

在美蘇冷戰期間，中國是制衡前蘇聯的「牌」，如今中國取而代之，日漸茁壯，在諸多全球議題公開向美說「不」，美中競合關係進入新的階段。中國想從第一島鏈突破至第二島鏈，臺灣的地理位置日顯重要。為使臺美關係注入新活水，我方應拓展更多互利關係，臺美亦應在戰略與安全議題上尋出新的利基。

肆、臺灣過度依賴大陸市場，進一步邊緣化，不利美國的戰略佈局

1979年臺美貿易總額為90.33億美元，美中貿易總額僅23.15億美元，^⑦臺美貿易總額高出美中貿易額近4倍之多。1994年美中貿易總額為480.68億美元，首度超越了臺美的438.13億美元，之後更逐年攀升。2012年，美中貿易總額高達5362億美元，臺美貿易總額則是632億美元，^⑧美中貿易總額為臺美8.4倍以上。

1979年兩岸貿易總額為0.77億美元，^⑨臺美貿易總額則為90.33億美元，差距高達117倍；2012年兩岸貿易總額則更突破新高達1216.4億美元，^⑩兩岸貿易總額比1979年成長了1579倍。（見表2）

一、美臺經貿合作具戰略意義

根據2002-2009年「中華民國進出口貿易國家名次」，美國在臺灣貿易夥伴排名呈現明顯逆轉。美國在2002年前曾長期為我國第一大貿易夥伴；2003年時日本成為第一，美國落居第二，中國則為第三；2004年日本仍維持臺灣第一大貿易夥伴，中國第二，美國則落到第三；2005年迄今，中國躍居臺灣第一大貿易夥伴，日本與美國則分列第二及第三。（見表3）

註⑥ 曹郁芬，「臺灣對北韓問題『有不為人知』貢獻」，自由時報，2004年10月7日，<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/oct/7/today-fo2.htm>；李佳霏，「臺外交部：美國感謝與肯定臺灣支持美反恐」，中央社，2004年10月8日，<http://www.epochtimes.com/b5/4/10/7/n683570.htm>。

註⑦ 中美關係報告編輯小組主編，中美關係報告1980-1981（臺北：中央研究院美國文化研究所，1981年），頁29。

註⑧ U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with China," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>; U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with Taiwan," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5830.html>.

註⑨ 中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室主編，「歷年兩岸貿易統計表」，中國臺灣問題外事人員讀本（北京：九州出版社，2006年），頁287。

註⑩ 中華民國行政院大陸委員會，兩岸經濟交流統計速報，2013年4月22日，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5722&CtUnit=3998&BaseDSD=7&mp=1>。

表2 臺美、美中、兩岸經貿關係：1979-2012年

單位：億美元

年份	臺美貿易總額*	美中貿易總額**	兩岸貿易總額***
1979	90.33	23.15	0.77
1980	114.33	48.08	3.11
1981	129.28	54.951	4.59
1982	133.21	51.958	2.78
1983	57.79	44.172	2.48
1984	19.91	60.691	5.53
1985	210.96	77.16	11.01
1986	253.14	78.77	9.55
1987	320.34	97.9	15.16
1988	368.42	135.31	27.21
1989	356.46	177.44	34.84
1990	341.55	200.43	40.43
1991	362.05	252.47	57.93
1992	398.46	331.46	74.1
1993	412.68	403.02	143.95
1994	438.13	480.68	163.3
1995	482.6	572.96	178.8
1996	483.67	635.05	189.8
1997	529.93	754.19	198.38
1998	512.88	854.09	204.98
1999	543.35	948.99	234.79
2000	649.07	1162.03	305.3
2001	514.95	1214.6	278.5
2002	505.29	1473.20	373.9
2003	490.46	1808.04	463.2
2004	562.08	2311.09	616.4
2005	564.39	2846.62	763.7
2006	609.21	3414.47	881.2
2007	641.05	3843.79	1023
2008	612.52	4075.05	1054
2009	468.47	3658.7	865.9
2010	618.89	4568.24	1207.8
2011	672.94	5033.01	1347.1
2012	632.30	5362.34	1216.4

* 「臺美貿易總額」資料來源：1979-1983年引自中華民國財政部，進出口貿易統計月報（臺北：財政部統計處，1983年）；1984年引自 R.O.C., Executive Yuan, *Taiwan Statistical Data Book 1986*, Taipei: Council for Economic Planning and Development；1985-2012年引自 U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with Taiwan," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5830.html>。

** 「美中貿易總額」資料來源：1979-1984年引自 U.S. Department of Commerce, *Highlights of Exports and Imports*, FT-990 series (Washington, D.C.: GPO)；1985-2012年引自 U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with China," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>。

*** 「兩岸貿易總額」資料來源：1979-2000年引自中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室主編，「歷年兩岸貿易統計表」，中國臺灣問題外事人員讀本（北京：九州出版社，2006年），頁287；2001-2012年之數據，整理自中華民國行政院大陸委員會，兩岸經濟交流統計速報，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5722&CtUnit=3998&BaseDSD=7&mp=1>。

表 3 2002-2012 年中華民國前四大貿易夥伴排名

年份 \ 排名	1	2	3	4
2002	美國	日本	香港	中共
2003	日本	美國	中共	香港
2004	日本	中共	美國	香港
2005	中共	日本	美國	香港
2006	中共	日本	美國	香港
2007	中共	日本	美國	香港
2008	中共	日本	美國	香港
2009	中共	日本	美國	香港
2010	中共	日本	美國	香港
2011	中共	日本	美國	香港
2012	中共	日本	美國	香港

資料來源：中華民國國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>。

不僅臺灣如此，美國在亞太地區五個有協防條約的友邦，南韓（2004 年）、^㉑澳洲（2005 年）、^㉒日本^㉓與泰國（2007 年）的第一大貿易夥伴皆先後由美國轉為中國。^㉔2009 年菲律賓^㉕的最大貿易夥伴仍為美國，但 2010 年菲律賓最大貿易夥伴則由美國轉為日本，中國則為第三；^㉖到了 2012 年仍維持不變。^㉗美國歐巴馬政府若要回到亞洲並長駐亞洲，必須嚴肅面對此一發展，正視經貿關係日益重要，已具戰略意涵。

美國為臺灣最大的外資來源，2010 年年底累計直接投資超過 210 億美元，占臺灣外國直接投資（FDI）19.6%。臺灣在美國的外國直接投資約 122 億美元，占臺灣所有對外直接投資 19%。^㉘臺美貿易關係成長雖不若美中快速，但是臺灣在 2011 年名列美國第十大貿易夥伴。^㉙

過去美國曾是臺灣第一大貿易夥伴，現在已經降為第三，不過仍然扮演著重要的角色。美國為我最大外資來源，臺灣為美國第 6 大農產品出口市場。「臺灣關係法」主

註 ㉑ Korea Customs Service, *Trade Statistics*, http://english.customs.go.kr/kcshome/main/content/ContentView.do?contentId=CONTENT_ID_000001319&layoutMenuNo=21030.

註 ㉒ International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006-2009).

註 ㉓ Japan External Trade Organization, *Japanese Trade and Investment Statistics*, <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>.

註 ㉔ Bank of Thailand, *International Trade*, <http://www.bot.or.th/English/Statistics/EconomicAndFinancial/ExternalSector/Pages/StatInternationalTrade.aspx>.

註 ㉕ Bangko Sentral ng Pilipinas, *Key Statistical Indicators*, http://www.bsp.gov.ph/statistics/spei_new/tab15.htm.

註 ㉖ National Statistics Office, Republic of the Philippines, "Philippine Major Trading Partners: 2010," July 1, 2011, <http://www.census.gov.ph/old/data/sectordata/2010/sr1159904.htm>.

註 ㉗ National Statistics Office, Republic of the Philippines, "Philippine Major Trading Partners: 2012," <http://www.census.gov.ph/old/data/sectordata/2012/ft12s104.pdf>.

註 ㉘ 美國在臺協會（AIT），薄瑞光，「『美臺重要經濟關係的展望』美國在臺協會主席薄瑞光臺北美國商會演講詞」，正式資料，2010 年 11 月 30 日，<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1029.html>。

註 ㉙ U.S. Department of Commerce, "Top Trading Partners-Total Trade, Exports, Imports: Year-to-Date December, 2011," <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1112yr.html>.

旨之一是維持臺美的經貿關係，過去多年來兩岸經貿關係長足進展究竟對美臺關係有何影響？臺、美皆有學者、專家擔心，如果中國對臺灣經濟影響力增加，是否對美國利益造成影響？

在全球發展自由貿易協定的浪潮下，臺灣若只能跟少數友邦簽訂自由貿易協定 (FTA)，未來在經濟層面將日益邊緣化。2010 年臺灣對中國包括香港的出口為 1147 億美元，占臺灣全球出口的 41.8%，^⑩未來臺灣若繼續過度依賴對中國的出口，必有後遺症，美國若不正視此事，恐有不利的戰略意涵。

二、美臺應共商合作，避免臺灣經貿被邊緣化

過去臺美之間遲遲未簽訂自由貿易協定 (Free Trade Agreement，簡稱 FTA)，除政治因素外，尚有兩個美方認為的障礙。其一是臺灣尊重智慧財產權的問題，2009 年 1 月臺灣已從美國「特別三〇一」(Special 301) 一般觀察名單 (watch list) 除名，顯示我方在尊重智慧財產權上已有具體進展；其二是過去兩岸沒有三通，但是現在兩岸已簽署了包括三通的 18 項協議，兩岸直航班機每週為 370 班，目前已增加到 616 班。^⑪美方過去認為與臺灣簽訂自由貿易協定的二個障礙，目前逐步解除，美臺應共商提升經貿更緊密發展之道。

美臺自 1994 年 9 月簽署「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement，簡稱 TIFA) 以來，已舉行 7 屆 TIFA 會議。2006 年 5 月第 5 屆會議在臺北舉行，美方由副貿易代表巴提亞 (Karan Bhatia) 主談；第 6 屆會議則於 2007 年 7 月在華府召開。經過多年努力，第 7 屆會議終於在 2013 年 3 月 10 日，在臺北舉行，美方由副貿易代表馬倫提斯 (Demetrios Marantis) 主談。鑑於美臺經貿已不只是經貿議題，尚具戰略層次的意涵，美國應協助臺灣參與「泛太平洋經濟夥伴關係協議」(Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP) 之談判，避免臺灣因過度依賴大陸市場，而降低在兩岸的談判籌碼。

根據「世界貿易組織」(World Trade Organization，簡稱 WTO) 截至 2012 年 4 月底為止的統計，目前全球簽署 FTA 生效已達 319 個，^⑫而臺灣目前僅和 5 個中美洲友邦簽有 FTA，未來美臺應共商經貿合作，避免臺灣經貿被進一步邊緣化。

2011 年 11 月 12 日，柯琳頓國務卿在夏威夷 APEC 會議期間表示臺灣是美國「一個重要的安全與經濟夥伴」(an important security and economic partner)。^⑬自 1979 年美臺斷交以來美國曾多次在公開場合稱讚我民主成就，但公開表示我為「安全與經濟

註 ⑩ David Brown, "China-Taiwan Relations: Steady as She Goes."

註 ⑪ 中華民國行政院，「通航通郵 (2013 年 4 月 1 日更新)」，兩岸經貿，http://www.ey.gov.tw/policy5/News_Content.aspx?n=D222AB2C227DC406&sms=F35EF1F226BA24FA&s=8E55BB78A115ECE8。

註 ⑫ WTO (World Trade Organization), trade topics, Regional trade agreements, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm。

註 ⑬ Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," Secretary's Remarks, Secretary of State, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>。

夥伴」應為首次，我應進一步考量如何落實與美國之安全與經濟合作夥伴關係，開啓新的契機。

伍、美國國會長期支持臺灣，但能否持續為我重大挑戰

1980 年代初期，美國國會對臺灣人權、民主與自由多所關注，曾先後召開多次聽證會，探討戒嚴法、陳文成、江南命案、臺灣關係法以及兩岸人權比較等議題。雖然如此，1981 年 12 月美國國會通過一項附加於援外的修正案 (S.1935)，給予中國以及臺灣出生每年各有二萬移民美國的配額。^⑩中國曾提出正式抗議，認為國會此舉違反一個中國原則。1980 年代中期之後，隨著臺灣開放報禁、黨禁、解嚴以來，美國國會對臺灣刮目相看，對民主的臺灣更加支持。

一、中共在國際打壓臺灣，國會支持臺灣參與國際組織

1986 年在美國政府與國會的大力支持下，我方得以保留在「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank，簡稱 ADB) 的會籍，但被迫改名為「中國臺北」(Taipei, China)。1991 年 7 月美國支持我方申請為「關貿總協」的會員，1992 年我成為觀察員，2002 年 1 月我方終於正式成為「世界貿易組織」會員。

從 96 屆 (1979-1980) 國會至第 113 屆 (2013-2013/04) 之間，美國國會總共提出 584 項與「臺灣」相關的提案 (見表 4)，對臺美關係之提升扮演著重要「輔助者」角色。以 2001 年至 2008 年為例，美國國會至少提出 134 項決議案，包括提升美臺政治、軍事、經濟以及支持我方參與國際組織的諸多法案。

值得一提的是，1999 年至 2004 年間，美國國會先後通過 5 項決議案，並由總統正式簽署成為美國法律，^⑪支持臺灣參與國際組織，成為世界衛生大會觀察員。2009 至 2011 年間我國終於以觀察員身分參加「世界衛生大會」(World Health Assembly，簡稱 WHA)；多年來，美方對我國的支持增加了我和中國的談判籌碼，功不可沒。

2011 年 5 月 12 日，「參院臺灣連線」(Senate Taiwan Caucus) 共同主席莫南德茲 (Robert Menendez, D-NJ) 與其他八位參議員共同連署，^⑫提出一項參院共同決議案

註 ⑩ S.1935, "A Bill Relating to the Number of Immigrant Visas for Taiwan," 97th Congress, December 16, 1981, [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d097:7:./temp/~bdy2vq:.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d097:7:./temp/~bdy2vq:)

註 ⑪ 此五項法案分別為：P.L. 106-137; P.L. 107-10; P.L. 107-158; P.L.108-28; P.L.108-235。詳見裘兆琳，「我國參與世界衛生組織之策略演變與美國角色分析：一九九七～二〇〇九」，歐美研究，第 40 卷第 2 期 (2010 年)，頁 468。

註 ⑫ 其他人分別為該連線另一位共同主席殷霍夫 (James Inhofe, R-OK)、參院共和黨黨鞭凱爾 (Jon Kyl, R-AZ)、聯邦參議員魏登 (Ron Wyden, D-OR)、寇特 (Dan Coats, R-IN)、布拉索 (John Barrasso, R-WY)、布朗 (Sherrod Brown, D-OH)、卡定 (Ben Cardin, D-MD) 以及奎波 (Mike Crapo, R-ID) 等。

(S. CON. RES. 17)，表達參眾兩院的共識，認為「國際民航組織」應該給予臺灣觀察員地位，要求國務院採取領導角色爭取國際支持，給予臺灣觀察員地位，並向美國國會簡報或諮商其所作之任何努力。㉓2011 年 9 月 21 日參院一致同意通過此項決議案；2012 年 9 月 11 日，眾院亦通過此一共同決議案。㉔

表 4 美國第 96~113 屆國會提出和「臺灣」有關的法案

國會屆數	數目
96 th (1979-1980)	50
97 th (1981-1982)	15
98 th (1983-1984)	18
99 th (1985-1986)	19
100 th (1987-1988)	24
101 th (1989-1990)	28
102 th (1991-1992)	41
103 th (1993-1994)	35
104 th (1995-1996)	39
105 th (1997-1998)	55
106 th (1999-2000)	62
107 th (2001-2002)	34
108 th (2003-2004)	42
109 th (2005-2006)	35
110 th (2007-2008)	23
111 th (2009-2010)	28
112 th (2011-2012)	30
113 th (2013-2013/04)	6
總數	584

資料來源：The Library of Congress (Thomas), "Bill Summary & Status, 96th-113th Congress," <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?n=BSS>. (資料更新至 2013/04/23)

註㉓ 中華民國駐美國臺北經濟文化代表處，「駐美國臺北經濟文化代表處感謝美國聯邦參議院『參院臺灣連線』共同主席孟南德茲與殷霍夫等共 11 位聯邦參議員本日提案支持我國成為『國際民航組織』(ICAO)之觀察員」，最新消息，2011 年 5 月 13 日，<http://www.roc-taiwan.org/US/ct.asp?xItem=198775&ctNode=2264&mp=11>；中華民國外交部，「美國聯邦眾議院外交委員會無異議通過決議案支持我以觀察員身分參與『國際民航組織 (ICAO)』」，新聞稿，文號 050，2012 年 3 月 18 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/61432674-b64d-4efd-a8e4-6cf5e91ddc63?arfid=7f013c3f-f130-44a9-905f-84cbaba2eca6&opno=907477b5-1d95-4205-a89d-320ed4806d4>。S. CON. RES. 17, "Expressing the sense of Congress that Taiwan should be accorded observer status in the International Civil Aviation Organization (ICAO)," 112th Congress, May 12, 2011, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:S.CON.RES.17>.

註㉔ S.Con.Res. 17, "A concurrent resolution expressing the sense of Congress that Taiwan should be accorded observer status in the International Civil Aviation Organization (ICAO)," 112th Cong., 2nd sess., 2012. Retrieved from <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/sconres17>.

二、美中發表「八一七公報」以及 1996 年臺海危機後，國會強化美臺軍事關係

過去多年來美國國會認為，「臺灣關係法」位階高於美中「三公報」，並曾多次立法來確認「臺灣關係法」效力優於「八一七公報」；例如「1994 和 1995 會計年度外交關係授權法案」(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 1994 and 1995, H. R. 2333)，美國國會在 531 條做了以下聲明：臺灣關係法第三條優於美國的政策聲明，包括「公報，規定，指針」(“communiqués, regulations, directives”)。^⑩在立法過程中，國務卿克里斯多福 (Warren Christopher) 曾強烈反對，最後經府會協調，將原本確定臺灣關係法效力優於「八一七公報」的文字改為不具約束力「國會意見」(Sense of Congress) 形式出現；柯林頓總統才在 1994 年 4 月 30 日簽署此法案，並成為美國國內法 (Public Law 103-236)。^⑪

(一)「臺灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act) 立法未果

1996 年的臺海危機促成美臺軍事合作的新契機，不僅行政部門採取主動，美國國會亦同時並進。國會深切體會應加強美臺軍事人員訓練與合作，以便防範並因應危機，此為國會議員提出「臺灣安全加強法案」(Taiwan Security Enhancement Act) 之歷史背景。1999 年 3 月 24 日，美國參院外委會主席赫姆斯 (Jesse Helms, R-NC) 與托里西里 (Robert Torricelli, D-NJ) 聯名提出「臺灣安全加強法案」(S.693)；^⑫隨後眾院亦於 5 月 18 日，由共和黨黨鞭狄雷 (Tom DeLay, R-TX) 與 14 位眾議員提出類似法案 (H.R.1838)。^⑬

1999 年 10 月 26 日，美國眾議院國際關係委員會以 32 比 6 票，通過了修正版「臺灣安全加強法案」。修正版內容刪除了原提案中最令行政部門不滿的若干項目，其中包括：(1) 授權總統售予臺灣特定的軍售項目，如飛彈防禦系統裝備、柴油引擎潛艇、早期預警雷達系統以及神盾級驅逐艦等多項空防、海防裝備；(2) 要求國防部長建立臺灣軍方與美國太平洋軍區司令部之間的直接通訊管道。

修正後的「臺灣安全加強法案」雖然刪除了多項敏感內容，但是行政部門依然強烈反對，認為此法侵犯了美國憲法賦予總統的外交決策和統帥權。此法案第五節 (a) 款規定，有關對臺灣提供防禦物品或防禦服務性質或數量的決定，若以「臺灣關係法」以外的因素為基礎，無論是 1982 年 8 月 17 日和中國所簽的公報或其他類似行政

註⑩ H. R. 2333, “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995,” April 30, 1994, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c103:H.R.2333:>.

註⑪ U.S. Public Law 103-236, “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995,” April 30, 1994, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:H.R.2333:>.

註⑫ S.693, “Taiwan Security Enhancement Act (Introduced in Senate-IS) ,” March 24, 1999, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>.

註⑬ H.R.1838, “Taiwan Security Enhancement Act (Placed on Calendar Senate-PCS) ,” April 13, 2000, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:4:./temp/~c1065NXyZ9:>.

命令或政策，國會都認為違反「臺灣關係法」之旨意。1982 年美國行政部門與中國簽訂「八一七公報」，當然不願意國會視其為違法之舉，否則恐將影響美中簽訂的其它公報或協議。

此外「臺灣安全加強法案」要求國防部長執行強化美、臺各軍種作戰訓練，以及就威脅分析、戰法、軍力計畫、作戰方式等領域進行高層軍官交流的計畫並要求國防部長在本法制定後 180 天之內，向國會相關委員會報告美國部隊和臺灣部隊之間存在直接的保密通訊。國會同時要求行政部門每年提出美臺軍售會議之報告，詳述臺灣所提之軍售內容，敘述拒絕、延後或修改臺灣要求之決策。行政部門認為，國會無異是要分享總統的外交與統帥權，基於外交政策主導權乃加以反對。

2000 年 2 月 1 日，眾院以 341 比 7 票通過，柯林頓政府極力阻撓，日後「臺灣安全加強法案」送到參議院，遭外交委員會資深委員拜登 (Joe Biden, D-DW) 反對，他認為已有「臺灣關係法」，沒有必要再來個「臺灣安全加強法」，終告胎死腹中。^⑩雖然如此，「臺灣安全加強法案」中多項建議，之後成為小布希政府的政策，美臺軍售以及軍事交流皆得以進一步提升。

(二) 國會成功立法視臺灣為「非北約主要盟邦」

小布希上任不久，即發生九一一事件，府會之間基於反恐曾密切合作。在臺灣議題上不再有過去柯林頓政府發生的府會之爭，府會一致支持美臺軍事關係更緊密的合作。

美國國會在 2002 年通過「2003 年會計年度外交關係授權法」(Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003)，內容包括視臺灣為一「非北約主要盟邦」(a major non-NATO ally)，轉移防衛物資及服務。^⑪為了撫平中共的反彈，小布希總統在 2002 年 9 月 30 日簽署此項法案 (Public Law 107-228) 時發表聲明，有關臺灣被視為「非北約主要盟邦」的條款，「不當干預憲法所賦與總統執行國家外交事務的權利」，行政當局將視此條款以及其他干涉總統外交權的法案為「建議性質」。小布希總統並重申「一個中國政策沒有改變」。雖然如此，美國國防部採購、科技與後勤部門的代理次長韋恩 (Michael Wynne) 於 2003 年 8 月 29 日致函國會指出，依據「2003 年會計年度外交關係授權法」第 1206 條，視臺灣等同「非北約主要盟邦」。^⑫

「2003 年會計年度外交關係授權法」第 326 條款規定：美國國務卿如果認為符合美國國家利益，得以指派及借調現職不同政府部門之官員甚至在美國在臺協會，任期不超過 6 年，但必要時得延長，不超過六年。此法第 1263 條款並要求美國總統每隔

註⑩ 蔡同榮，「與拜登交手」，自由時報，2008 年 8 月 25 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/20080825/today-o4.htm>。

註⑪ U.S. Public Law 107-228, "Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003," September 30, 2002, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ228/pdf/PLAW-107publ228.pdf>.

註⑫ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, p. 56.

180 天針對美國對臺灣提供的安全協助，向國會提出報告，與國會相關委員會諮商。^⑩此後，「美國在臺協會」組織架構名稱正名，2002 年 9 月 11 日「美國在臺協會」首度升旗，2003 年 7 月公開舉辦國慶酒會，2005 年美國現役軍人首度借調「美國在臺協會」任職，美臺實質關係有諸多進展。過去多年來，美臺軍事交流、合作進一步提升以及對臺出售先進武器，美國國會皆扮演重要穿針引線的角色。

美臺軍事關係雖因「八一七公報」有所倒退，但是透過國會努力，雙方在軍事交流和人員訓練上有諸多進展。第 111 屆美國國會（2009-2010），至少有 8 項友臺法案被提出，其中 5 項和臺灣安全、軍事有關（H.R. 2647/S. 1390; H. Con. Res. 200; H. R. 4102; H. Con. Res. 55 以及 H. Res. 927），分別要求歐巴馬政府關切中國對臺灣軍事威脅、落實「臺灣關係法」，並且出售 F-16 C/D 戰機給臺灣。^⑪

2009 年 10 月國會通過了 H. R. 2647 決議案，要求國防部長在 90 天內提交報告，評估臺灣空軍軍力以及強化臺灣空軍實力之道。歐巴馬總統在 2009 年 10 月 28 日正式簽署此項法案，成為美國國內法（P.L. 111-84）。2010 年 1 月 21 日，美國國防情報局（Defense Intelligence Agency）提交了一份臺灣空軍軍力現況評估。根據這份報告，臺灣現有的 60 架美製 F-5 E/F 戰機已屆服役年限；126 架經國號戰機欠缺「持續起飛值勤的能力」；56 架法國幻象 2000 戰機零件補給以及維修價格高昂，不利其戰機的妥善率（readiness rates）。此外，146 架 F-16 A/B 升級狀況則難以掌握。臺灣雖有近 400 架的戰機，但是「可堪作戰的遠低於這個數目。」^⑫2011 年 9 月，歐巴馬政府決定提升我 F-16 A/B 性能，但尚未做出售我 F-16 C/D 之決定，我應繼續努力爭取先進戰機。

2002 年 4 月臺灣在國會有了新的生力軍。眾院成立了「國會臺灣連線」，2012 年 10 月共有 161 位議員加入；由四位跨黨派議員擔任共同主席，分別為金格瑞（Phil Gingrey, R-GA）、柏可麗（Shelley Berkley, D-NV）、迪林肯（Lincoln Díaz-Balart, R-FL）以及康納利（Gerry Connolly, D-VA）。2003 年參議院亦成立「臺灣連線」（Senate Taiwan Caucus），2012 年 10 月有 29 位參議員加入，^⑬由莫南德茲以及殷霍夫（James Inhofe, R-OK）擔任共同主席。^⑭

註⑩ 同前註。

註⑪ Kan, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," February 24, 2012, pp. 60-62.

註⑫ U.S. Defense Intelligence Agency, "Taiwan Air Defense Assessment," Global Security, January 21, 2010, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2010/taiwan-air-defense_dia_100121.htm.

註⑬ 中華民國駐美國臺北經濟文化代表處，「駐美國臺北經濟文化代表處感謝美國聯邦參議院『參院臺灣連線』共同主席孟南德茲與殷霍夫等共 11 位聯邦參議員本日提案支持我國成為『國際民航組織』（ICAO）之觀察員」；中華民國外交部，「美國聯邦眾議院外交委員會無異議通過決議案支持我以觀察員身分參與『國際民航組織（ICAO）』」。

註⑭ 中華民國外交部，「馬總統就職三週年 美國國會以具體行動展現對我支持」，新聞稿，2011 年 5 月 13 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/45035093-c5f5-44c5-87a9-2572ba905662?arfid=7f013c3f-f130-44a9-905f-84cbaba2eca6&opno=907477b5-1d95-4205-a89d-320ed4806d4b>；Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States, "Taiwan-U.S. Relations," <http://www.roc-taiwan.org/ct.asp?xItem=266456&CtNode=2297&mp=12&xp1=>。（資料更新至 2012/03/30）；外交部北美司（資料更新至 2012/10/05）。

(三) 中國崛起，我對美國國會之工作面臨新的挑戰

近年來中國在經濟、外交、軍事層面崛起，又成為美國最大的國外「債權國」，其嚇阻美臺政治、經濟、軍事關係提升的影響力大增。根據美國財政部 2012 年 4 月公布的資料，中國持有美國各類債券總值達 1.727 兆美元，為世界之冠；^⑩而我方持有美債券 2320 億美元，排名全球第 16。^⑪近年來美國諸多大企業家急於和中國維持友好關係，主動利用其人脈，在美國行政與國會為中國遊說，此一雄厚實力我方望塵莫及。

2005 年 6 月，美國眾議院成立了一跨黨派的「中國連線」(Congressional China Caucus)，由福比士 (Randy Forbes, R-VA) 與柏達羅 (Madeleine Z. Bordallo, D-GU) 擔任共同主席，旨在提供一論壇，探討崛起的中國在軍事、造艦、經濟、智慧財產權、能源以及人權的發展及其對美國的影響。目前至少有 42 位成員，其中有 10 多位亦為「臺灣連線」的成員。^⑫「中國連線」共有 20 位成員為眾院「軍事委員會」(House Committee on Armed Services) 以及「交通與基礎設施委員會」(House Committee on Transportation and Infrastructure) 的成員。^⑬對美中關係而言，「中國連線」扮演較多監督的角色。

2005 年 5 月，美國國會成立了「美中工作小組」(U.S.-China Working Group)，旨在建立一個穩健的美中關係，維護美國利益，同時避免雙方的衝突，是國會中屬於較親中的團體。根據華盛頓郵報報導，目前該小組有 60 位成員，由勞生 (Rick Larsen, D-WA) 及寇克 (Mark Steven Kirk, R-IL) 擔任聯合主席。^⑭

在 112 屆 (2011-2012) 國會中雖有諸多議員支持出售 F-16 C/D 戰機給臺灣；例如 2011 年 8 月 1 日，包括眾院「臺灣連線」四位共同主席，總共 181 位眾議員聯名寫信給歐巴馬總統，敦請其出售 F-16 C/D 給臺灣。^⑮2011 年 9 月 14 日，眾院國際關係委員會主席羅絲蕾汀蓮 (Ileana Ros-Lehtinen, R-FL) 提出 H. R. 2918 決議案 (“Taiwan Policy Act of 2011”)，內容包括要求美方接受臺灣購買 F-16 C/D 戰機之正式採購意向書 (Letter of Request, LOR)，並要求總統提出臺灣關係法有關安全改革之實施報告等

註 ⑩ U.S. Department of the Treasury, *Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities*, Federal Reserve Bank of New York, Board of Governors of the Federal Reserve System, April 2012, p. 8, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/shla2011r.pdf>.

註 ⑪ U.S. Department of the Treasury, *Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities*, p. 38.

註 ⑫ Congressional China Caucus, *Caucus Members*, <http://forbes.house.gov/ChinaCaucus/Members/>.

註 ⑬ Congressional China Caucus, <http://forbes.house.gov/chinacaucus/>; House Committee on Armed Services, <http://armedservices.house.gov/index.cfm/home>; House Committee on Transportation and Infrastructure, <http://transportation.house.gov/Default.aspx>. (update on 2012/11/02)

註 ⑭ John Pomfret, “China’s Lobbying Efforts Yield New Influence, Openness on Capital Hill,” *The Washington Post*, January 9, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/08/AR2010010803710.htmlUH>.

註 ⑮ Kan, “Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990,” February 24, 2012, p. 58.

多項議題。^⑩

2011年9月20日，參議員柯寧（John Cornyn, R-TX）提出一項附加於「貿易調整協助延長法案」（H. R. 2832）（“Trade Adjustment Assistance Extension of 2011”）的修正案（S. Amdt. 634），要求提供美國製造之多重角色戰機給迫切需要之臺灣，強化其自衛能力，以因應來自中國日增之軍事威脅。但是柯寧參議員的修正案卻於9月22日以48比48票、4位未投遭到拒絕。反對者包括參院代理主席井上健（Daniel Inouye, D-HI）、參院多數黨領袖瑞德（Harry Reid, D-NV）、民主黨黨鞭杜賓（Dick Durbin, D-IL）、包可士（Max Baucus, D-MT）、凱瑞（John Kerry, D-MA）和范士丹（Dianne Feinstein, D-CA）及包克瑟（Barbara Boxer, D-CA）等48位。反對的主要理由包括此一修正案將危及和南韓、哥倫比亞以及巴拿馬之自由貿易協定，並且強迫行政當局出售F-16 C/D給臺灣等。^⑪

此次投票政黨涇渭分明，反對者中除了1位為無黨籍外，其餘皆為民主黨；贊成者中除了3位民主黨及1位無黨籍外，其餘皆為共和黨，包括共和黨領袖麥康奈爾（Mitch McConnell, R-KY）以及黨鞭凱爾（Jon Kyl, R-AZ）等人。^⑫柯寧參議員將出售F-16 C/D戰機之修正案附加於「貿易調整協助延長法案」或有不妥之處，但對我方而言，有48位參議員公開反對此修正案應是一項警訊。

雖然如此，柯寧參議員仍繼續努力，並以杯葛國防部助理部長李柏特（Mark Lippert）的任命案施壓歐巴馬政府。2012年4月27日白宮立法事務主任納伯斯（Robert L. Nabors）致函柯寧，指出「中國有2300架可執行任務的戰機，而我們的民主夥伴臺灣只有490架」；信中表示新任助理部長將主導跨部會以及和國會的協商，處理臺灣戰機不足的問題，包括嚴肅考慮「出售數量未定的美國製造的新型戰機給臺灣」。^⑬隨後，李柏特的任命案於4月27日在參議院順利過關。未來臺灣145架F-16 A/B進行更新，加上F-5戰機退役，在2016至2022年間，我方可用之現代戰機可能少於75架，也因此購買先進戰機有急迫性。^⑭

註⑩ H. R. 2918, “Taiwan Policy Act of 2011,” Bill Summary & Status, 112th Congress, 1st Session, September 14, 2011, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:h.r.02918>.

註⑪ S. Amdt. 634 to H. R. 2832, *Trade Adjustment Assistance Extension of 2011*, U.S. Senate Roll Call Vote, 112th Congress, 1st Session, September 22, 2011, http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=112&session=1&vote=00148.

註⑫ U.S. Senate Roll Call Vote, 112th Congress, 1st Session, September 22, 2011.

註⑬ Viola Gienger, “Taiwan Weighed for U.S. Jet Sale at Risk of Riling China,” *Bloomberg*, April 28, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-27/u-s-to-consider-sales-of-new-f-16s-to-taiwan-white-house-says.html>; Gavin Phipps and James Hardy, “Obama hints at shift on Taiwan F-16 sale,” *Defense & Security Intelligence & Analysis: IHS Jane’s*, May 1, 2012, <http://www.janes.com/products/janes/defence-security-report.aspx?id=1065967458>; 劉屏、呂昭隆、鄭閔聲，「白宮改考慮售我F-16 C/D戰機」，*中國時報*，2012年4月29日，版A1。

註⑭ Rupert Hammond-Chambers, “Press Note: Senator Cornyn Releases Lippert Hold, White House Makes Concessions on Taiwan Arms Sales,” US-Taiwan Business Council, April 27, 2012, <http://www.us-taiwan.org/pressrelease/2012april27notetopressoncornynlippertandwhletter.pdf>.

值得一提的是，北韓於 2012 年 4 月 15 日閱兵時，特別展示出新型長程飛彈與機動飛彈發射車。4 月 19 日，共和黨眾議員特納 (Michael R. Turner, OH) 在軍事委員會質詢國防部長潘尼達 (Leon Panetta) 中國是否透過「貿易和技術交流」支援北韓飛彈計畫？潘尼達表示，「我肯定有來自中國的一些協助」(“I’m sure there’s been some help coming from China.”)。^⑩中國出爾反爾，協助北韓飛彈計畫，卻百般威脅美國停止對臺軍售，4 月 27 日白宮納伯斯致函柯寧參議員的幕後決策真正考量為何，值得我方進一步研究。

過去 33 年來，美國國會多次扮演提升臺美實質關係的角色。但是隨著中國日漸崛起，全力拉攏美國參、眾議員，我方在國會之工作已面臨新的挑戰。未來美國國會是否能延續過去對民主臺灣的熱情，出售我急需之武器裝備，並支持我參與國際組織，將有賴雙方尋求共同的戰略利基。

陸、結 論

由 1979 年以來美臺政治、軍事與經貿關係的發展，吾人可以看出塔圖「一方展現過度侵略性，將激起另一方合作」的分析確有獨到之處。美中臺三角關係主要的互動特性包括：(1) 中共對臺有過度侵略性的舉止，如 1996 年臺海危機後，美國主動強化美臺軍事關係，增加合作的空間；(2) 在中國壓力下，國際組織有過度的舉止，如 2007 年聯合國秘書長潘基文謬誤解讀臺灣地位，美國願聯合友邦，為臺仗義執言；(3) 臺北有過度「意外」之舉，如 2003 年倡議公投，增加了美中合作防獨的動力；(4) 美國若過度親中傷害臺灣利益，會促使美國國會採因應對策，彌補美臺關係，「臺灣關係法」即為一例；(5) 如果處置得宜，美臺關係與兩岸關係可以同時並進；(6) 臺灣經濟若進一步邊緣化，並和美國在亞太的主要盟邦一樣，過度依賴中國市場，將不利美國的戰略布局；(7) 中國崛起，更願意向美國說「不」，美國重返亞洲，但有賴中共合作之議題日增，未來美臺關係有機會，亦面臨嚴峻挑戰。

2009 年歐巴馬總統上任以來，反覆重申美國重返亞洲以及「再平衡」(rebalance) 的政策，^⑪積極強化與日本、南韓、菲律賓、泰國和澳洲的盟邦關係，加入東亞峰會，並主導「泛太平洋經濟夥伴關係協議」，以具體行動展現其言行合一。^⑫北京則認

註^⑩ Michael R. Turner, “Turner Calls on Clinton to Question Chinese Leaders on North Korean Missile Launcher,” *Press Release*, May 1, 2012, <http://turner.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=293661>.

註^⑪ U.S. DOD (U.S. Department of Defense), “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” (2012, January), Retrieved from http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

註^⑫ The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>; U.S. DOD, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” pp. 2-3; Mark E. Manyin, Coordinator, “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” *CRS Reports for Congress*, Congressional Research Service, March 28, 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>.

為美國重返亞洲之政策旨在圍堵中國崛起。

歐巴馬上任之初曾努力和中國建立合作關係，但未見具體成果。隨著胡錦濤時代結束，基於國際與國內現實，歐巴馬總統將試圖和中國新領導人習近平改善關係。2013年1月21日，歐巴馬第二任就職當天，中共外交部表示，希望雙方致力「探索建構新型大國關係而努力。」^⑳同年3月9日，中國外長楊潔篪在記者會中再度表示，希望美中一道，「致力於構建中美新型大國關係」、「美方尤其應妥善處理臺灣等敏感問題」。^㉑

2013年3月11日，美國國安會顧問唐尼隆（Tom Donilon）在演說中指出，「再平衡」政策不是圍堵中國，也不是要減少和其它地區重要夥伴的關係。唐尼隆不同意有些歷史學者認為崛起的強權必會和既存強權發生衝突；認為美中可建立「新型關係」（a new model of relations），習近平與歐巴馬皆同意此一目標。^㉒未來美中開啓對話探索「新型關係」，無法避免的會包括中共最關切的核心議題－臺灣。在此同時，我應採取主動，提出因應新局的戰略規畫，了解中方「新型大國關係」的內涵，並積極防範對我可能的不利影響。

我方必須提出一套有力的說詞，讓中國了解兩岸和美國關係的發展不應是「零和關係」，臺美關係加強只會增加臺北與北京進一步談判信心。北京若刻意阻撓美國對臺軍售，壓縮臺灣的外交空間，必將傷害兩岸關係發展。

自八〇年代中期臺灣逐步民主化以來，美國行政與國會曾給予我多方鼓勵。小布希政府國務卿鮑爾（Colin Powell）曾於2002年6月10日在演說中指出，臺灣不是「麻煩製造者」，而是「成功的故事」。^㉓2005年11月小布希總統在日本京都演說時，亦曾稱許臺灣的民主。^㉔臺灣最重要的戰略價值在於可導引中國朝自由、民主、人權的方向前進，但是此一價值尚未深植美國人心。也因此，當美方有學者認為「臺灣芬

註^⑳ 中華人民共和國外交部，「2013年1月21日外交部發言人洪磊主持例行記者會」，中華人民共和國外交部，2013年1月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1006882.shtml。

註^㉑ 中華人民共和國外交部，「外交部部長楊潔篪就中國外交政策和對外關係答中外記者問」，中華人民共和國外交部，2013年3月9日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1019938.shtml。

註^㉒ Tom Donilon, "Remarks By Tom Donilon, National Security Advisory to the President: 'The United States and the Asia-Pacific in 2013'," The White House Office of the Press Secretary, March 11, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>.

註^㉓ Colin L. Powell, "Remarks at Asia Society Annual Dinner," June 10, 2002, <http://asiasociety.org/policy-politics/colin-powell-remarks-asia-society-annual-dinner-2002>.

註^㉔ George W. Bush, "President Discussion Freedom and Democracy in Kyoto, Japan," The White House, November 16, 2005, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/images/20051116-6_d-0605-515h.html.

蘭化」^⑭或有「降低對臺承諾」^⑮以及批評我方司法不公之言論，^⑯我應省思改進並與其溝通。根據「自由之家」(Freedom House)的調查報告，2008年臺灣新聞自由在全球排名為第32名，次年退步到全球第43名，2012年更下滑到47名，值得我方檢討。^⑰

1979年「臺灣關係法」為臺灣提供了一個較為穩定的環境，我方得以發展經濟並帶動自由與民主改革。外交是內政的延長，執政黨必須重整朝野在兩岸政策以及對美工作之共識，以便進一步落實「臺灣關係法」。臺灣若能深化自由、民主、人權與法制等核心理念價值，必能爭取美國朝野以及國會更多的支持。

* * *

(收件：2011年10月24日，接受：2012年10月12日)

註^⑭ Bruce Gilley, "Not So Dire Strait: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1 (January/February 2010), p. 44, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65901/bruce-gilley/not-so-dire-straits>.

註^⑮ Charles Glaser, "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean to Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/67479/charles-glaser/will-chinas-rise-lead-to-war>; Bill Owens, "America Must Start Treating China as A Friend," *Financial Times*, November 17, 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.html#axzz1oVRkhS44>; Charles Snyder, "US Admiral Confirms Arms Sales Freeze," *Taipei Times*, July 18, 2008, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2008/07/18/2003417753>; John Tkacik, Jr., "A Freeze on Taiwan Arms," *Protect America*, July 17, 2008, <http://blog.heritage.org/2008/07/17/a-freeze-on-taiwan-arms/>; James J. Shinn, *China: Recent Security Developments*, Witness Testimonies, June 25, 2008, <http://www.hsdl.org/?view&did=34697>; Helene Cooper, "U.S. Arms for Taiwan Send Beijing a Message," *The New York Times*, February 1, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/01/world/asia/01china.html>; Dennis V. Hickey, "China, the U.S. and Taiwan," *Los Angeles Times*, November 11, 2009, <http://articles.latimes.com/2009/nov/11/opinion/oe-hickey11>; Senator Dianne Feinstein, "Managing the Triangular Relationship: The U.S., China & Taiwan," *Asia Society*, May 11, 2005, <http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/managing-triangular-relationship-us-china-taiwan>; Chas. W. Freeman, Jr., "Preventing War in the Taiwan Strait: Restraining Taiwan--and Beijing," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 4 (July/August 1998), <http://www.foreignaffairs.com/articles/54200/chas-w-freeman-jr/preventing-war-in-the-taiwan-strait-restraining-taiwan-and-beiji>.

註^⑯ 例如 35 位學者聯名寫信給馬英九總統。Nat Bellocchi, Coen Blaauw, Et al., "Open letter to Ma Ying-jeou's KMT Government," *Taipei Times*, April 11, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2011/04/11/2003500429>.

註^⑰ Freedom House, *Freedom of the Press 2012*, p. 14. Retrieved May 2, 2012, from <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Booklet%20for%20Website.pdf>.

US-Taiwan Relations Since 1979

Jaw-Ling Joanne Chang

Research Fellow

Institute of European and American Studies

Academia Sinica

Hao-Yao Chen

Ph.D. Student

Graduate Institute of National Development

National Taiwan University

Abstract

Michel Tatu, an expert on US-China-USSR relations, observed in 1970 that “the surest way for any of the three to provoke the other two into collusion is to display undue aggressiveness.” This study analyses US-Taiwan relations in light of Tatu’s assumption. The interactions of US-Taiwan-China relations since 1979 are marked by the following features: (1) When China acts with undue aggressiveness against Taiwan – as for example in the 1996 missile crisis which prompted the US to dispatch two aircraft carriers to the Taiwan Strait – the result has been strengthened military ties with Taiwan; (2) The US has objected to all administrative barriers that unilaterally determine the political status of Taiwan by UN system agencies, as when UN Secretary-General Ban Ki-moon misinterpreted the status of Taiwan in 2007; (3) When Taiwan “surprises” its interlocutors, as with the 2003 referendum initiative, Washington and Beijing found common ground to contain Taipei; (4) When the US administration unduly injures Taiwan’s interests, US Congress takes concrete actions to strengthen US-Taiwan ties – for instance, by passing the Taiwan Relations Act; (5) With proper policies, Taipei can maintain good relations with Washington and Beijing at the same time; (6) If Taiwan’s economy is further marginalized and grows more reliant on the Chinese market, this will have strategic implications for US-Taiwan relations; (7) With the rise of China, Taiwan will face further challenges in its relations with the United

States.

Keywords: US-Taiwan-China Relations, Taiwan Relations Act, US Congress,
Michel Tatu, Arm Sales to Taiwan

參考文獻

- 中美關係報告編輯小組主編，**中美關係報告 1980-1981**（臺北：中央研究院美國文化研究所，1981年）。
- 中美關係報告編輯小組主編，**中美關係報告 1981-1983**（臺北：中央研究院美國文化研究所，1984年）。
- 中華人民共和國外交部，「外交部記者會就美國對臺軍售、伊朗核問題等答問」，2010年2月2日，http://www.gov.cn/xwfb/2010-02/02/content_1526340.htm。
- 中華人民共和國外交部，「外交部副部長何亞非就美售臺武器問題向美駐華大使提出嚴正交涉」，**重要新聞**，2010年1月30日，<http://www.fmoprc.gov.mo/chn/szyw/t654763.htm>。
- 中華人民共和國外交部，「2013年1月21日外交部發言人洪磊主持例行記者會」，**中華人民共和國外交部**，2013年1月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1006882.shtml。
- 中華人民共和國外交部，「外交部部長楊潔篪就中國外交政策和對外關係答中外記者問」，**中華人民共和國外交部**，2013年3月9日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1019938.shtml。
- 中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室主編，「歷年兩岸貿易統計表」，**中國臺灣問題外事人員讀本**（北京：九州出版社，2006年）。
- 中華民國外交部，「美國聯邦眾議院外交委員會無異議通過決議案支持我以觀察員身分參與『國際民航組織（ICAO）』」，**新聞稿**，文號 050，2012年3月18日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/61432674-b64d-4efd-a8e4-6cf5e91ddc63?arfid=7f013c3f-fl30-44a9-905f-84cbaba2eca6&opno=907477b5-1d95-4205-a89d-320ed4806d4b>。
- 中華民國外交部，「外交部積極推動加入聯合國『消除對婦女一切形式歧視公約』」，**新聞稿**，文號 065，2007年4月30日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/9128a990-c0d6-4a2f-8e10-3c4f2157e7ca?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。
- 中華民國外交部，「馬總統就職三週年 美國國會以具體行動展現對我支持」，**新聞稿**，文號 150，2011年5月13日，<http://fsi.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=52289&ctNode=1547&mp=1>。
- 中華民國外交部，「外交部對『連胡會』提及我參與『國際民航組織』（ICAO）之回應」，**外交部公眾外交協調會**，2012年9月7日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/96e137ce-5f63-47b8-80d7-2138c07c6cef?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。
- 中華民國外交部，「我國正式成爲美國免簽證計畫之第 37 個參與國」，**外交部公眾外交協調會**，2012年10月2日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/4e1d8e1e->

- ea31-41e6-88b6-f84be7e5fd8f?arfid=7f013c3f-f130-44a9-905f-84cbaba2eca6&opno=907477b5-1d95-4205-a89d-320ed4806d4b。
- 中華民國外交部，「外交部將在臺北賓館舉行『我國加入美國免簽證計畫慶祝酒會』」，外交部公眾外交協調會，2012 年 10 月 30 日，<http://www.mofa.gov.tw/official/Home/Detail/a0ae3626-eb17-4dbb-af68-37df02d9deea?arfid=88ce0e14-af13-4a76-8015-83fe91b55db0&opno=fe15c741-bf77-468b-bb7d-0f7eff7b7636>。
- 中華民國立法院，食品衛生管理法第十一條、第十七條之一及第三十一條條文修正草案【院會紀錄】，立法院第 8 屆第 1 會期第 1 次臨時會第 1 次會議（2012 年 7 月 25 日），頁 1-12，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10105001;0001;0012>。
- 中華民國行政院，「通航通郵（2013 年 4 月 1 日更新）」，兩岸經貿，http://www.ey.gov.tw/policy5/News_Content.aspx?n=D222AB2C227DC406&sms=F35EF1F226BA24FA&s=8E55BB78A115ECE8。
- 中華民國行政院大陸委員會，兩岸經濟交流統計速報，2013 年 4 月 22 日，<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5722&CtUnit=3998&BaseDSD=7&mp=1>。
- 中華民國財政部，進出口貿易統計月報（臺北：財政部統計處，1983 年）。
- 中華民國國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>。
- 中華民國國際貿易局，「北韓貨輪載有列管化學品過境高雄港，未事先向貿易局申請許可，我國依法扣押相關說明」，即時新聞，2003 年 8 月 12 日，<http://www.trade.gov.tw>。
- 中華民國駐美國臺北經濟文化代表處，「駐美國臺北經濟文化代表處感謝美國聯邦參議院『參院臺灣連線』共同主席孟南德茲與殷霍夫等共 11 位聯邦參議員本日提案支持我國成為『國際民航組織』（ICAO）之觀察員」，最新消息，2011 年 5 月 13 日，<http://www.roc-taiwan.org/US/ct.asp?xItem=198775&ctNode=2264&mp=11>。
- 中華民國總統府，「食品衛生管理法修正第十一條、第十七條之一及第三十一條條文」，總統府公報，第 7044 號，2012 年 8 月 8 日，頁 2-4，<http://glin.ly.gov.tw/file/legal/tw0808201201.pdf>。
- 中華民國總統府，「總統主持『中華民國建國 98 年國慶典禮』」，總統府新聞稿，2009 年 10 月 10 日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=15418&rmid=514&word1=%E5%9C%8B%E6%85%B6&sd=2009/10/01&ed=2009/10/15>。
- 方旭，「柯承亨九月出席美臺國防工業會議」，中央社，2006 年 6 月 18 日，<http://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?cnid=65&p=5007>。
- 王光慈、劉俐珊，「臺美大突破 連、希元首級會談」，聯合報，2012 年 9 月 11 日，版 A1。
- 王昶閔，「抗議世衛函 信頭不見臺灣」，自由時報，2011 年 5 月 24 日，版 A2。
- 王寓中，「馬自豪政績 世衛賞耳光」，自由時報，2011 年 5 月 9 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/9/today-fo11.htm>。
- 全國法規資料庫，《中華民國與美利堅合眾國間共同防禦條約》，1954 年 12 月 2 日，

- http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll_print.aspx?PCode=Y0010095。
- 宇佐美滋、蘇起，美國對中國政策的決策人訪問記（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，1987年）。
- 江靜玲，「美：UN 組織不能片面決定臺灣地位」，中國時報，2011年5月18日，<http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20110518001560>。
- 吳明杰，「臺美戰略對話今登場 TMD 成主題」，自由時報，2001年7月20日，<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/jul/20/today-p1.htm>。
- 吳東欽，「從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響」，臺灣民主季刊，第5卷第3期（2008年），頁71~120。
- 吳寧康，「美展開撤僑 軍眷也可離日」，中央社，2011年3月18日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=286702。
- 李佳霏，「臺外交部：美國感謝與肯定臺灣支持美反恐」，中央社，2004年10月8日，<http://www.epochtimes.com/b5/4/10/7/n683570.htm>。
- 杜衡之，臺灣關係法及其他（臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，1987年）。
- 沈呂巡，「藍綠應團結 合力衛主權」，蘋果日報，2011年5月28日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110528/33420109>。
- 沈劍虹，使美八年紀要：沈劍虹回憶錄（臺北：聯經出版事業公司，1986年）。
- 林正義，「美國與臺灣軍事合作：威脅的評估與因應」，林碧炤、林正義主編，臺灣關係總體檢：「臺灣關係法30年」（臺北：巨流圖書公司，2009年），頁200~235。
- 林碧炤、林正義，臺灣關係法30年：美中臺關係總體檢（臺北：巨流圖書股份有限公司，2009年）。
- 金秀明、胡祖慶，臺灣關係法—過去與未來十年（臺北：五南圖書出版公司，1991年）。
- 洪哲政，「TIFA 復談暖身 美官員今抵臺」，聯合晚報，2012年9月23日，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/7382395.shtml>。
- 秋燕玲、王寓中、王昶閔，「世衛密件曝光 我列中國一省」，自由時報，2011年5月9日，版A1。
- 美國在臺協會（AIT），「美國在臺協會（AIT）與駐美國臺北經濟文化代表處（TECRO）所簽訂之協定選輯」，外交政策與政府文件，1979年6月4日~2013年2月14日，<http://www.ait.org.tw/zh/ait-tecro-agreements.html>。
- 美國在臺協會（AIT），薄瑞光，「『美臺重要經濟關係的展望』美國在臺協會主席薄瑞光臺北美國商會演講詞」，正式資料，2010年11月30日，<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1029.html>。
- 「美牛有解 牛肉萊劑國際訂10ppb」，聯合報，2012年7月6日，版A1。
- 胡為真，從尼克森到柯林頓：美國對華「一個中國」政策之演變（臺北：臺灣商務印書館股份有限公司，2001年）。
- 范正祥、羅添斌，「臺灣感謝！美軍救災結束離臺」，自由時報，2009年8月23日，

- <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/aug/23/today-fo10-4.htm>。
- 曹郁芬，「臺灣對北韓問題『有不爲人知』貢獻」，自由時報，2004年10月7日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/oct/7/today-fo2.htm>。
- 陳文政，「臺美國防軍事交流：架構與互動」，「歐巴馬政府與美臺中關係」學術研討會
(臺北：中研院歐美所，2010年11月26日)。
- 裘兆琳，「一九九五～一九九六年臺海危機：華府、北京與臺北之決策失誤檢討」，林
正義編，*中美關係專題研究：1995-1997* (臺北：中央研究院歐美研究所，1998
年)，頁99~143。
- 裘兆琳，「我國參與世界衛生組織之策略演變與美國角色分析：一九九七～二〇〇
九」，*歐美研究*，第40卷第2期(2010年)，頁431~517。
- 劉屏、呂昭隆、鄭閔聲，「白宮改考慮售我 F-16 C/D 戰機」，*中國時報*，2012年4月
29日，版A1。
- 蔡同榮，「與拜登交手」，自由時報，2008年8月25日，[http://www.libertytimes.com.
tw/2008/new/aug/25/today-o4.htm](http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/25/today-o4.htm)。
- 鄭閔聲，「美助卿費南德茲訪臺 會馬談經貿合作」，*中國時報*，2012年8月2日，
<http://news.chinatimes.com/politics/50207143/112012080200176.html>。
- 錢復，*錢復回憶錄【卷一】外交風雲動* (臺北：天下遠見出版股份有限公司，2005
年)。
- 錢復，*錢復回憶錄【卷二】華府路崎嶇* (臺北：天下遠見出版股份有限公司，2005
年)。
- 饒平，財政部關稅總局副總局長，「貿易安全」，2011 國土安全國際研討會 (臺北：行
政院國土安全辦公室，2011年4月13-14日)
- “Defense.gov News Photos (121002-D-BW835-122.JPG),” U.S. Department of Defense,
<http://www.defense.gov/photos/newsphoto.aspx?newsphotoid=15624>.
- AIT (2012, Aug. 7), *The Future of U.S.-Taiwan Economic Relations* [Official Texts].
Retrieved from <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1207.html>.
- AIT (2012, October 3), *AIT Director Christopher J. Marut Press Conference* [Official
Texts]. Retrieved from <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1209.html>
- AIT (2012, October 29), “U.S. Official to Meet with U.S. and Taiwan Business
Community,” *AIT Press Release*, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1256.html>.
- AIT (2012, Sep. 25), Remarks by U.S. APEC Senior Official and Coordinator for
Economic Policy in the Bureau of East Asian and Pacific Affairs Atul Keshap American
Chamber of Commerce Luncheon [Official Texts]. Retrieved from <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1208.html>.
- AIT, “AIT Announces Visit of Atul Keshap to Taiwan September 23-25,” *AIT Press Release*,
September 20, 2012, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1248.html>.
- AIT, “Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs Jose W. Fernandez to

- Visit Taiwan August 5-7,” *AIT Press Release*, August 1, 2012, <http://www.ait.org.tw/en/pressrelease-pr1236.html>.
- AIT, “Kurt M. Campbell, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Testimony Before the House Foreign Affairs Committee” [Official Texts], Washington, D.C., October 4, 2011, <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot1116.html>.
- Bader, Jeffrey A., *Obama and China’s Rise* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012).
- Bangko Sentral ng Pilipinas, *Key Statistical Indicators* (2011), http://www.bsp.gov.ph/statistics/spei_new/tab15.htm.
- Bank of Thailand, *International Trade* (2011), <http://www.bot.or.th/English/Statistics/EconomicAndFinancial/ExternalSector/Pages/StatInternationalTrade.aspx>.
- Bellocchi, Nat, Coen Blaauw, Et al., “Open Letter to Ma Ying-jeou’s KMT Government,” *Taipei Times*, April 11, 2011, <http://www.taipetimes.com/News/editorials/archives/2011/04/11/2003500429>.
- Brown, David, “China-Taiwan Relations: Steady as She Goes,” CSIS, *Comparative Connections*, Vol. 13, No. 1 (May 2011), pp. 75~84, http://csis.org/files/publication/1101qchina_taiwan.pdf.
- Brzezinski, Zbigniew, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1979-1981* (New York: Farrar Straus Giroux, 1983).
- Brzezinski, Zbigniew, “Balancing the East, Upgrading the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 1 (January/February 2012), pp. 97-104.
- Bush, George W., “President Discussion Freedom and Democracy in Kyoto, Japan,” The White House, *News & Policies*, November 16, 2005, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/images/20051116-6_d-0605-515h.html.
- Bush, George W., *Decision Points* (New York: Crown Publishers, 2010).
- Bush, George & Victor Gold, *Looking Forward: An Autobiography* (New York: Doubleday, 1987).
- Carter, Jimmy, *Keeping Faith: Memoirs of a President, 2nd edition* (Arkansas: University of Arkansas Press, 1995).
- Chang, Jaw-Ling Joanne and William W. Boyer, eds., *United States-Taiwan Relations: Twenty Years After the Taiwan Relations Act* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 2000).
- Chang, Jaw-Ling Joanne, ed., *R.O.C.-U.S. Relations: 1979-1989* (Taipei, Taiwan: Institute of American Culture, Academia Sinica, 1991).
- Chang, Jaw-ling Joanne, “Lessons from the Taiwan Relations Act,” *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 63~77.
- Chang, Jaw-ling Joanne, “Taiwan’s Participation in the World Health Organization: The U.S.

- ‘Facilitator’ Role,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 32, No. 3 (May-June 2010), pp. 131~146.
- Chen, Mei-chin, “Debacle at WHO erodes Taiwan’s sovereignty,” *Liberty Times*, May 25, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2011/05/25/2003504080> °
- Chiu, Hungdah, ed., *China and the Taiwan Issue* (New York: Praeger Publishers, 1979).
- Chiu, Hungdah, ed., *The Taiwan Relations Act and Sino-American Relations* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 1990).
- Chiu, Hungdah, Hsing-Wei Lee, and Chih-Yu Wu, eds., *Implementation of Taiwan Relations Act: An Examination After Twenty Years* (Baltimore, MD: School of Law University of Maryland, 2001).
- Choe, Sang-Hun and David E. Sanger, “Rocket Failure May Be Test of North Korean Leader’s Power,” *The New York Times*, April 13, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/14/world/asia/international-condemnation-follows-north-koreas-failed-rocket-launch.html?pagewanted=all>.
- Clinton, Hillary Rodham, “America’s Pacific Century,” Secretary’s Remarks, Secretary of State, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.
- Congressional China Caucus, <http://forbes.house.gov/chinacaucus/>.
- Cooper, Helene, “U.S. Arms for Taiwan Send Beijing a Message,” *The New York Times*, February 1, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/01/world/asia/01china.html>.
- Donilon, Tom, “Remarks By Tom Donilon, National Security Advisory to the President: ‘The United States and the Asia-Pacific in 2013’,” The White House Office of the Press Secretary, March 11, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>.
- DeYoung, Karen and John Pomfret, “U.S. Says Foreign Ties Can Withstand Leaks,” *The Washington Post*, November 30, 2011, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/29/AR2010112906761.html>.
- Fackler, Martin, “Haunted by Attack, Few Return to Island,” *New York Times*, December 4, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/12/05/world/asia/05island.html>
- Feinstein, Dianne, “Managing the Triangular Relationship: The U.S., China & Taiwan,” *Asia Society*, May 11, 2005, <http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/managing-triangular-relationship-us-china-taiwan>.
- Feldman, Harvey and Ilpyong J. Kim, eds., *Taiwan in a Time of Transition* (New York: Paragon House Publishers, 1988).
- Feldman, Harvey, “President Reagan’s Six Assurances to Taiwan and Their Meaning Today,” The Heritage Foundation, *WebMemo*, No. 1653 (October 2, 2007), pp. 1~5.
- Freedom House, *Freedom of the Press 2012*, retrieved May 2, 2012, from <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Booklet%20for%20Website.pdf>.

- Freeman, Chas. W., Jr., "Preventing War in the Taiwan Strait: Restraining Taiwan—and Beijing," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 4 (July/August 1998), <http://www.foreignaffairs.com/articles/54200/chas-w-freeman-jr/preventing-war-in-the-taiwan-strait-restraining-taiwan-and-beiji>.
- General Records of the Department of State, 1979. "Taiwan Resolution to Taiwan Omnibus Bill Testimony," February 5, 1979, Office of Deputy Secretary Records of Warren Christopher, 1977-1980, Box14, General Records of the State Department, RG59, National Archives, College Park, Maryland.
- General Records of the Department of State, 1979. From Stephen A. Oxman through Mr. Tarnoff for Mr. Bennet, Hansell, Holbrooke, Memorandum, "Deputy Secretary's Testimony on Taiwan Omnibus Legislation Before the HIRC," February 7, 1979, Office of the Deputy Secretary Records of Warren Christopher, 1977-1980, RG59, National Archives, College Park, Maryland.
- Gienger, Viola, "Taiwan Weighed for U.S. Jet Sale at Risk of Riling China," *Bloomberg*, April 28, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-27/u-s-to-consider-sales-of-new-f-16s-to-taiwan-white-house-says.html>.
- Gilley, Bruce, "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits US Security," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1 (January/February 2010), p. 44, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65901/bruce-gilley/not-so-dire-straits>.
- Glaser, Charles, "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean to Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2 (March/April 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/67479/charles-glaser/will-chinas-rise-lead-to-war>.
- H. R. 1838, *Taiwan Security Enhancement Act*, 106th Congress, April 13, 2000, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:4:./temp/~c1065NXyZ9:>.
- H. R. 2333, *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995*, 103rd Congress, April 30, 1994, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c103:H.R.2333:>.
- H. R. 2918, "Taiwan Policy Act of 2011," Bill Summary & Status, 112th Congress, 1st Session, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:h.r.02918:>.
- Habeb, William M., *Power and Tactics in International Negotiation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988).
- Hammond-Chambers, Rupert, "Press Note: Senator Cornyn Releases Lippert Hold, White House Makes Concessions on Taiwan Arms Sales," US-Taiwan Business Council, April 27, 2012, <http://www.us-taiwan.org/pressrelease/2012april27notetopressoncornynlipper tandwhletter.pdf>.
- Hickey, Dennis V., "China, the U.S. and Taiwan," *Los Angeles Times*, November 11, 2009, <http://articles.latimes.com/2009/nov/11/opinion/oe-hickey11>.
- House Committee on Armed Services, <http://armedservices.house.gov/index.cfm/home>.

- House Committee on Transportation and Infrastructure, <http://transportation.house.gov/Default.aspx>.
- International Monetary Fund (IMF), *Direction of Trade Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2010).
- Japan External Trade Organization, *Japanese Trade and Investment Statistics*, 2011, <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>.
- Kan, Shirley, "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy—Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, January 10, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30341.pdf>.
- Kan, Shirley, "Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990," *CRS Reports for Congress*, Congressional Research Service, February 24, 2012, <http://fpc.state.gov/documents/organization/185919.pdf>.
- Kan, Shirley, "U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, July 6, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>.
- Korea Customs Service, *Trade Statistics*, 2011, http://english.customs.go.kr/kcsweb/user.tdf?a=user.importexportcountry.ImportExportCountryApp&c=1001&mc=ENGLISH_INFORMATION_TRADE_030.
- Kyodo News International, "Clinton supports China's '3 no policy' on Taiwan," *Kyodo News International*, June 30, 1998, <http://www.thefreelibrary.com/Clinton+supports+China's+3+no+policy'+on+Taiwan-a050189302>.
- Lall, Arthur, *Modern International Negotiation* (New York: Columbia University Press, 1966).
- Lee, Tawei David, *The Making of the Taiwan Relations Act: Twenty Years in Retrospect* (United States: Oxford University Press, 2000).
- Lin, Cheng-Yi and Denny Roy, eds., *The Future of United States, China, and Taiwan Relations* (New York: Palgrave MacMillan, 2011).
- Lord, Winston, "Taiwan Policy Review," statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., September 27, 1994, from *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 42 (October 17, 1994).
- Lord, Winston, "The United States and the Security of Taiwan," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 6 (February 5, 1996).
- Lowther, William, "US has 'strengthened' relationship with Taiwan: Clinton," *Taipei Times*, March 9, 2012, <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2012/03/09/2003527354>.
- Manyin, Mark E., Coordinator, "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia," *CRS Reports for Congress*, Congressional Research

- Service, March 28, 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>.
- Minnick, Wendell, "Washington establishes military hotline with Taipei," *Jane's Defence Weekly*, Vol. 40, Issue 17 (October 29, 2003), p. 14.
- Myers, Ramon H., ed., *A Unique Relationship: The United States and the Republic of China Under the Taiwan Relations Act* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1989).
- National Statistics Office, Republic of the Philippines, "Philippine Major Trading Partners: 2010," July 1, 2011, <http://www.census.gov.ph/old/data/sectordata/2010/sr1159904.htm>.
- National Statistics Office, Republic of the Philippines, "Philippine Major Trading Partners: 2012," <http://www.census.gov.ph/old/data/sectordata/2012/ft12s104.pdf>.
- Owens, Bill, "America Must Start Treating China As A Friend," *Financial Times*, November 17, 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/69241506-d3b2-11de-8caf-00144feabdc0.html#axzz1oVRkhS44>.
- Phipps, Gavin and James Hardy, "Obama hints at shift on Taiwan F-16 sale," *Defense & Security Intelligence & Analysis: IHS Jane's*, May 1, 2012, <http://www.janes.com/products/janes/defence-security-report.aspx?id=1065967458>
- Pomfret, John, "China's Lobbying Efforts Yield New Influence, Openness on Capital Hill," *The Washington Post*, January 9, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/08/AR2010010803710.htmlUH>.
- Pomfret, John, "Chinese Firms Bypass Sanctions on Iran, U.S. Says," *Washington Post*, October 18, 2010, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/17/AR2010101703723_pf.html.
- Powell, Colin L, "Remarks at Asia Society Annual Dinner," June 10, 2002, <http://asiasociety.org/policy-politics/colin-powell-remarks-asia-society-annual-dinner-2002>.
- Prueher, Joseph, "The United States Should Re-examine the Arms Sales to Taiwan," *China Times*, March 29, 2011, <http://millercenter.org/images/policy/chinaroundtable/chinatimes.pdf>, originally from <http://news.chinatimes.com/world/11050401/112011033100185.html>.
- R.O.C., Executive Yuan, *Taiwan Statistical Data Book 1986* (Taipei: Council for Economic Planning and Development, 1986).
- Reagan, Ronald, *An American Life: The Autobiography-Ronald Reagan* (New York: Simon and Schuster, 1990).
- Republic of Korea, Ministry of National Defense, "Two marines killed and 16 injured from bombards," *Recent News*, November 29, 2010, http://www.mnd.go.kr/mndEng_2009/WhatsNew/RecentNews/
- S. 693, *Taiwan Security Enhancement Act*, 106th Congress, March 24, 1999, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c106:4:./temp/~mdbsfcKsYN:>.

- S. Amdt. 634 to H. R. 2832, *Trade Adjustment Assistance Extension of 2011*, U.S. Senate Roll Call Vote, 112th Congress, 1st Session, September 22, 2011, http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=112&session=1&vote=00148.
- S. CON. RES. 17, *Expressing the Sense of Congress that Taiwan Should Be Accorded Observer Status in the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, 112th Congress, May 12, 2011, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:S.CON.RES.17>.
- S.1935, *A Bill Relating to the Number of Immigrant Visas for Taiwan*, 97th Congress, December 16, 1981, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d097:7:./temp/~bdy2vq>.
- S.Con.Res. 17, “A concurrent resolution expressing the sense of Congress that Taiwan should be accorded observer status in the International Civil Aviation Organization (ICAO),” 112th Cong., 2nd sess., 2012. Retrieved from <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/sconres17>.
- Sanger, David E. and Joseph Berger, “Arms Bid Seen in New N. Korea Plant,” *The New York Times*, November 21, 2010, http://www.nytimes.com/2010/11/22/us/22talk.html?_r=1UH.
- Sanger, David E., “North Koreans Unveil New Plant for Nuclear Use,” *The New York Times*, November 20, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/11/21/world/asia/21intel.htmlUH>.
- Shinn, James J., *China: Recent Security Developments*, Witness Testimonies, June 25, 2008, <http://www.hsdl.org/?view&did=34697>.
- Snyder, Charles, “US Admiral Confirms Arms Sales Freeze,” *Taipei Times*, July 8, 2008, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2008/07/18/2003417753>.
- State Department, “Adjustments To U.S. Policy Toward Taiwan Explained,” Transcript: Background Briefing, September 9, 1994.
- Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States, “Taiwan-U.S. Relations,” <http://www.roc-taiwan.org/ct.asp?xItem=266456&CtNode=2297&mp=12&xp1>.
- Tatu, Michel, *The Great Power Triangle: Washington-Moscow-Peking* (Paris: Atlantic Institute, 1970).
- The Library of Congress (Thomas), “Bill Summary & Status, 96th~112th Congress,” <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?n=BSS>.
- The White House, Office of the Press Secretary, “President Bush and Premier Wen Jiabao Remarks to the Press,” remarks by President Bush and Premier Wen Jiabao in Photo Opportunity, December 9, 2003, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031209-2.html>.
- The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

- Tkacik, John J., Jr., "A Freeze on Taiwan Arms," *Protect America*, July 17, 2008, <http://blog.heritage.org/2008/07/17/a-freeze-on-taiwan-arms/>.
- Tkacik, John J., Jr., "U.S. Non-paper on the Status of Taiwan," in "Taiwan's Unsettled International Status: Preserving U.S. Options in the Pacific," The Heritage Foundation, *Backgrounders*, No. 2146 (June 2008), <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2146.cfm>.
- Turner, Michael R., "Turner Calls on Clinton to Question Chinese Leaders on North Korean Missile Launcher," *Press Release*, May 1, 2012, <http://turner.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=293661>.
- U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with China," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>.
- U.S. Census Bureau, Foreign Trade, "Trade in Goods with Taiwan," <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5830.html>.
- U.S. Congress, *Taiwan*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, Senate, 96th Congress, 1st session, February 5, 6, 7, 8, 21, 22, 1979, Washington D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Congress, *The Growth and Role of the Chinese Military*, Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, 104th Congress, October 11-12, 1995, Washington D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Defense Intelligence Agency, "Taiwan Air Defense Assessment," *Global Security*, January 21, 2010, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2010/taiwan-air-defense_dia_100121.htm.
- U.S. Department of Commerce, "Top Trading Partners - Total Trade, Exports, Imports: Year-to-Date December, 2011," <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1112yr.html>.
- U.S. Department of Commerce, *Highlights of Exports and Imports*, FT-990 series, 1971, Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism, 2004-2009*, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/>.
- U.S. Department of State, Office of the Legal Adviser, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2010*, <http://www.state.gov/documents/organization/143863.pdf>.
- U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, *Trafficking in Persons Report 2011*, <http://www.state.gov/g/tip/>.
- U.S. Department of State, Senior Officials, "Background Briefing on Asian Security," *Press Release*, January 29, 2010, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/01/136286.htm>.
- U.S. Department of State, Special Briefing, "Background Briefing: Notification to Congress

- on the Sale of Arms to Taiwan,” *Press Release*, September 21, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172936.htm>.
- U.S. Department of the Treasury, *Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities*, Federal Reserve Bank of New York, Board of Governors of the Federal Reserve System, April 2012, <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/shla2011r.pdf>.
- U.S. DOD (U.S. Department of Defense), Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
- U.S. Public Law 103-236, “Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995,” April 30, 1994, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:H.R.2333>.
- U.S. Public Law 107-228, Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003, 107th Congress, September 30, 2002, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ228/pdf/PLAW-107publ228.pdf>.
- U.S. Public Law 96-8, *Taiwan Relations Act*, 96th Congress, 93 Stat. 14, 22 U.S.C. 3301 et seq., April 10, 1979, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d096:HR02479:TOM:/bss/d096query.html>.
- United Nations, Security Council, “Security Council Resolution 1929 (2010), Iran,” June 9, 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/79/PDF/N1039679.pdf?OpenElement>.
- Vance, Cyrus, *Hard Choice: Critical Years in America’s Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983).
- Waterman, Shaun, “China Aids N. Korea, Iran with Nuke and Advances,” *The Washington Times*, May 17, 2011, [http://www.washingtontimes.com/news/2011/may/17/beijing-aiding-north-korea-and-iran-with-nuke-adv/?page=all](http://www.washingtontimes.com/news/2011/may/17/beijing-aiding-north-korea-and-iran-with-nuke-adv/).
- WikiLeaks, “Subject: Update on UN References to Taiwan,” Ref: USUN645, 07USUNNEWYORK679, Confidential, August 16, 2007, <http://billypan.com/wiki/07USUNNEWYORK679>.
- WikiLeaks, “Subject: United States Security Dialogues With Taiwan,” REF: STATE 112900, Secret, February 25, 2010, <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10TAIPEI195.html>.
- Wilder, Dennis and Dan Price, “Press Briefing on the President’s Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials,” August 30, 2007, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=75717#axzz1RTd0aUEr>.
- Wolff, Lester L. and David L. Simon, eds., *Legislative History of the Taiwan Relations Act: An Analytic Complication with Documents on Subsequent Developments* (Jamaica, New York: American Association for Chinese Studies, 1982).
- WTO (World Trade Organization), trade topics, Regional trade agreements, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e.htm.